
Arbeitslosengeld II reformieren: Ein zielgerichtetes Kombilohnmodell

Expertise im Auftrag des Bundesministers für
Wirtschaft und Technologie



Arbeitslosengeld II reformieren: Ein zielgerichtetes Kombilohnmodell

Expertise im Auftrag des Bundesministers für
Wirtschaft und Technologie

September 2006

Sachverständigenrat zur Begutachtung
der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung
Statistisches Bundesamt
65180 Wiesbaden
Tel.: 0611 – 75 23 90 / 36 40
Fax: 0611 – 75 25 38
E-Mail: srw@destatis.de
Internet: <http://www.sachverstaendigenrat.org>

Erschienen im Dezember 2006

Preis: € 12,- [D]

Art.-Nr.: 7700002-07900-1

ISBN: 978-3-8246-0800-3

© Sachverständigenrat

VORWORT

1. In ihrem Koalitionsvertrag vom 11. November 2005 haben die Regierungsparteien vereinbart, die „Einführung eines Kombi-Lohn-Modells“ zu prüfen. Eine vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales eingerichtete Arbeitsgruppe soll dementsprechend bis zum Herbst 2006 Vorschläge erarbeiten, die mehr Beschäftigung für gering qualifizierte Menschen ermöglichen. Mit dem zu entwickelnden Kombilohnmodell soll sichergestellt werden, dass mehr Menschen als bisher die Möglichkeit auch zur Beschäftigung zu niedrigem Einkommen geboten wird, ohne dass die Löhne in den Bereich der Sittenwidrigkeit gedrückt werden. Um die Meinungsbildung der Bundesregierung zu erleichtern, wurde der Sachverständigenrat vom Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie mit Schreiben vom 6. April 2006 gebeten, eine Expertise zu dieser Thematik zu erstellen. Mit der vorliegenden Analyse **„Arbeitslosengeld II reformieren: Ein zielgerichtetes Kombilohnmodell“** kommt der Sachverständigenrat dem Auftrag der Bundesregierung nach.
2. Ein Mitglied des Sachverständigenrates, Peter Bofinger, sieht sich nicht in der Lage, zentrale Inhalte dieser Expertise mit zu tragen. Er hat daher seine zusammen mit einer anderen Wissenschaftlergruppe entwickelten Vorstellungen in ein für das Wirtschaftsministerium des Freistaates Sachsen erstelltes Gutachten „Chancen und Risiken von Mindest- und Kombilohnmodellen“ einfließen lassen.
3. Das Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit (IZA), Bonn, hat mit Hilfe eines mikroökonomischen Simulationsmodells für unseren Reformvorschlag die Arbeitsmarkteffekte und die Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte quantifiziert und diese Ergebnisse mit dem Sachverständigenrat eingehend diskutiert. Unser ganz besonderer Dank geht hierbei stellvertretend an Herrn Dr. Holger Bonin.
4. Mit einer Ausarbeitung zu den Erfahrungen mit Kombilohnmodellen in Deutschland haben Frau Melanie Arntz, Herr Martin Clauss, Frau Dr. Nicole Gürtzgen sowie Herr PD Dr. Alexander Spemann vom Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW) einen wertvollen Beitrag zur Erstellung dieser Expertise geleistet.
5. Mit Herrn Dr. Harald Klein, dem Präsidenten des Hessischen Landessozialgerichtes, hat der Sachverständigenrat sehr ausführlich verfassungs- und sozialrechtliche Fragen im Zusammenhang mit der vorgeschlagenen Absenkung des Regelsatzes beim Arbeitslosengeld II diskutiert. Ihm gilt ein ganz besonderer Dank.
6. Frau Nicole Schneider und Herrn Matthias Wolf vom Ministerium der Finanzen des Landes Rheinland-Pfalz danken wir für einen Erfahrungsaustausch zum „Mainzer Modell“ und zur allgemeinen Ausgestaltung von Kombilohnmodellen.
7. Mitarbeiter der Bundesagentur für Arbeit sowie des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) haben durch umfangreiches Datenmaterial und Sonderauswertungen sowie in ausführlichen Gesprächen und Diskussionen unsere Arbeiten in wertvoller Weise unterstützt.

8. Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales hat den Sachverständigenrat mit Informationen unterstützt. Wir danken dem Bundesminister Franz Müntefering und seinen Mitarbeitern für einen wertvollen Erfahrungsaustausch. Der Rat bedauert es allerdings, dass er keinen Einblick in die dem Ministerium vorliegenden Endberichte zur Evaluation der „Umsetzung der Vorschläge der Kommission Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (Ohne Grundsicherung für Arbeitssuchende)“ nehmen konnte, die unserer Ansicht nach wichtige aktuelle Informationen zu einigen der in dieser Expertise behandelten Fragen enthalten dürften.

9. Die Zusammenarbeit mit dem Statistischen Bundesamt und seinen Mitarbeitern war auch bei der Erstellung dieser Expertise wieder ausgezeichnet. Die Herren Holger Breiholz und Winfried Hammes haben uns mit Sonderauswertungen und Beratungen zu Fragen des Mikrozensus unterstützt.

10. In gewohnter und bewährter Art und Weise haben die Angehörigen der Verbindungsstelle zwischen dem Statistischen Bundesamt und dem Sachverständigenrat bei der Erstellung dieser Expertise einen engagierten und wertvollen Beitrag geleistet: Caroline Essig, Wolfgang Glöckler, Birgit Hein, Klaus-Peter Klein, Uwe Krüger, Volker Schmitt, Hans-Jürgen Schwab und Beate Zanni.

11. Die vorliegende Expertise, die zusätzlich zu den laufenden Arbeiten erstellt wurde, hätte der Rat ohne den unermüdlichen Einsatz des wissenschaftlichen Stabes nicht erstellen können. Ein ganz herzlicher Dank geht deshalb an Dr. Oliver Bode, Dr. Katrin Forster, Dr. Martin Gasche, Dr. Rafael Gerke, Dr. Bodo Herzog, Alexander Herzog-Stein, Dr. Jörg Rahn und Dr. Hannes Schellhorn sowie Benjamin Elsner, der im Rahmen eines Praktikums den wissenschaftlichen Stab unterstützt hat. Ein ganz entscheidender Dank gilt in diesem Zusammenhang Dr. Stephan Kohns. Als Generalsekretär des wissenschaftlichen Stabes hat er nicht nur dessen Arbeiten koordiniert, von ihm gingen auch außerordentlich wichtige inhaltliche Anregungen aus. Ohne seine analytischen Fähigkeiten und sein organisatorisches Talent hätte der Rat diesen Reformvorschlag in dieser Zeit nicht entwickeln können.

12. Fehler und Mängel, die die Expertise enthält, gehen allein zu Lasten der Unterzeichner.

Wiesbaden, 25. August 2006

Peter Bofinger

Wolfgang Franz

Bert Rürup

Beatrice Weder di Mauro

Wolfgang Wiegard

INHALT

Seite

KAPITEL I

Arbeitslosengeld II reformieren: Ein zielgerichtetes Kombilohnmodell –

Das Wichtigste in Kürze	1
-------------------------------	---

KAPITEL II

Geringqualifizierte und Niedriglohnbeschäftigung in Deutschland

1. Die Arbeitsmarktlage von Geringqualifizierten	7
Problemgruppen auf dem deutschen Arbeitsmarkt	7
Arbeitslosengeld II – Struktur der Bedarfsgemeinschaften	12
Zwischenfazit	14
2. Bestandsaufnahme: Niedriglohnbeschäftigung in Deutschland	14
Niedriglohnschwelle und Größe des Niedriglohnsektors	16
Struktur der Beschäftigten im Niedriglohnsektor	19
Struktur des Niedriglohnbereichs nach Wirtschaftsbereichen und Betriebsgrößen	22
Aufstiegsmobilität der im Niedriglohnbereich Beschäftigten	25
Einkommensverteilung und Einkommensarmut im Niedriglohnsektor	27
Zwischenfazit	27
3. Schlussfolgerungen	28

KAPITEL III

Kombilöhne: Theoretische Analyse

1. Varianten eines Kombilohns	31
2. Wirkungsanalyse	32
Reaktionen der Arbeitsanbieter	32
Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrage	37
Ein erweiterter makroökonomischer Modellrahmen	42
3. Schlussfolgerungen	45

KAPITEL IV

Internationale und nationale Erfahrungen mit Kombilöhnen

1. Internationale Erfahrungen	47
Der US-amerikanische <i>Earned Income Tax Credit</i>	47
Grundsatz und Funktionsweise	47
Kasten 1: Anreizeffekte des EITC	49
Auswirkungen	51
Der britische <i>Working (Families) Tax Credit</i>	53
Grundsatz und Funktionsweise	53
Auswirkungen	55
Französische Erfahrungen: Arbeitgeberzuschüsse und Beschäftigungsprämie	56
Grundsatz und Funktionsweise	56
Auswirkungen	57
2. Kombilohnmodelle in Deutschland	58
Zeitlich befristete Kombilöhne	59
Grundsätzliches	59
Auswirkungen	59
Kasten 2: Erfahrungen mit befristeten Kombilohnmodellen in Deutschland	60
Zeitlich unbefristete Kombilöhne	64
Grundsicherung für Arbeitsuchende (Arbeitslosengeld II)	65

Funktionsweise der Hinzuverdienstmöglichkeiten beim Arbeitslosengeld II	65
Auswirkungen	67
Minijobs	69
Grundsatz und Funktionsweise	69
Auswirkungen	70
Midijobs	71
Grundsatz und Funktionsweise	71
Auswirkungen	73
Alternative Vorschläge für Kombilöhne	73
Kasten 3: Aktivierende Sozialhilfe, Magdeburger Alternative und das DGB- Freibetragsmodell	74
3. Lehren aus bisher erprobten Kombilohnmodellen: Erfolg versprechende Charakteristika und typische Probleme	77

KAPITEL V

Mehr Beschäftigung für Geringqualifizierte und Langzeitarbeitslose – ein Maßnahmenpaket

1. Ein Vorschlag in drei Modulen	81
Modul 1: Vorrang für reguläre Arbeitsplätze – Geringfügigkeitsschwelle beim Arbeitslosengeld II einziehen	82
Modul 2: Arbeit attraktiver machen – Transferentzugsrate und Regelsatz absenken	84
Modul 3: Abgabenbelastung gezielt reduzieren – Reform von Minijobs und Midijobs	91
2. Quantifizierung der Modellvorschläge	95
Ex-ante-Quantifizierung der Beschäftigungseffekte von Politikmaßnahmen	96
Bestimmung der Arbeitsangebotsreaktionen	96
Bestimmung der Arbeitsnachfragereaktionen	97
Der gesamte Beschäftigungseffekt	99
Zwischenfazit	99
Verwendetes Simulationsmodell und Datenbasis	100
Modellspezifikation	100
Ableitung der Beschäftigungseffekte	106
Ergebnisse der mikroökonomischen Simulationsstudie	108
Beschreibung der simulierten Szenarien	108
Ergebnisse der simulierten Szenarien	109
Arbeitsangebotseffekte	109
Arbeitsgelegenheiten: Bedarf und Kosten	116
Wirkungen auf die öffentlichen Haushalte	119
Sensitivitätsanalyse	122
Abschätzung der Beschäftigungseffekte	122
3. Ausgewählte Problembereiche der Umsetzung	124
Rechtliche Schranken der vorgeschlagenen Regelsatzabsenkung	124
Ausweitung der Arbeitsgelegenheiten – Pro und Contra	128
Mindestlöhne zur Flankierung eines Kombilohns?	134
Forderungen nach einer Einführung von Mindestlöhnen	134
Bewertung	135
Kasten 4: Historie und Regelungsinhalte der Europäischen Dienstleistungsrichtlinie	137
Kasten 5: Mindestlöhne und Beschäftigung	142

LITERATURVERZEICHNIS	147
----------------------------	-----

VERZEICHNISSE

SCHAUBILDER

	Seite
1 Arbeitslosigkeit in Deutschland: Registrierte Arbeitslose und Arbeitslosenquoten	7
2 Qualifikationsspezifische Arbeitslosigkeit im früheren Bundesgebiet und Berlin-West	8
3 Vollzeitbeschäftigte im Niedriglohnsektor	16
4 Bedeutung des Niedriglohnsektors im europäischen Vergleich	18
5 Spreizung der Bruttojahresverdienste 1994 und 2003	20
6 Vollzeit-Niedriglohnbeschäftigung und Vollzeit-Gesamtbeschäftigung nach Betriebsgrößenklassen im Jahr 2001	23
7 Vollzeit-Niedriglohnbeschäftigung und Vollzeit-Gesamtbeschäftigung in den einzelnen Wirtschaftszweigen im Jahr 2001	24
8 Arbeitsangebotsentscheidung im mikroökonomischen Modell	34
9 Schematische Wirkung eines Kombilohns	36
10 Arbeitsangebot, Arbeitsnachfrage und Arbeitslosigkeit	38
11 Langfristige quasi-gleichgewichtige Arbeitslosigkeit	43
12 Tarifverlauf des <i>Earned Income Tax Credit (EITC)</i> im Jahr 2005	48
13 Vereinigte Staaten: Grenzbelastung durch das Steuer-Transfer-System im Jahr 2005	49
14 <i>Working Tax Credit</i> und <i>Child Tax Credit</i> im Vereinigten Königreich	54
15 Frankreich: Beschäftigungsprämie (<i>prime pour l'emploi-PPE</i>) im Jahr 2006	57
16 Anrechnung von Erwerbseinkommen beim Bezug von Arbeitslosengeld II (ALG II)	66
17 Belastung der Bruttolöhne mit Arbeitgeberpauschale und Sozialversicherungs- beiträgen	72
18 Schematische Darstellung der Absenkung des Regelsatzes und der Einführung einer Geringfügigkeitsschwelle	86
19 Transferenzugsrate bei Absenkung des Regelsatzes und Einführung einer Geringfügigkeitsschwelle	88
20 Durchschnittliche Abgabenbelastung im Minijob- und Midijobbereich	93
21 Ex-ante-Quantifizierung der Beschäftigungseffekte: Modellschema	107

TABELLEN

1 Arbeitsangebotseffekte für das Kombilohnmodell des Sachverständigenrates	5
2 Arbeitslosigkeit unter Geringqualifizierten und die Bedeutung der Langzeit- arbeitslosigkeit im internationalen Vergleich für das Jahr 2004	9
3 Dauer der Arbeitslosigkeit	10
4 Altersstruktur aller Arbeitslosen, der Arbeitslosen ohne Ausbildung und der Langzeitarbeitslosen	11
5 Struktur der Bedarfsgemeinschaften und ihr durchschnittlicher Transferbezug	12
6 Arbeitslosengeld II-Bedarfsgemeinschaften mit anrechenbarem Einkommen aus Erwerbstätigkeit	13

7	Arbeitsform für die Beschäftigten im Niedriglohnsektor und für alle Beschäftigten im Jahr 2004	17
8	Struktur der Vollzeit-Niedriglohnbeschäftigung in Deutschland im Jahr 2001	21
9	Arbeitsform und Ausbildung der Beschäftigten im Niedriglohnsektor im Jahr 2004	22
10	Aufstiegsmobilität zwischen den Jahren 1996 und 2001 von im Jahr 1996 vollzeitbeschäftigten Niedrigverdienern	26
11	Simulations-Szenarien zum Vorschlag des Sachverständigenrates: Arbeitsmarktwirkungen für Deutschland	110
12	Simulations-Szenarien zum Vorschlag des Sachverständigenrates: Arbeitsmarktwirkungen für Westdeutschland und Ostdeutschland	113
13	Simulations-Szenarien zum Vorschlag des Sachverständigenrates: Arbeitsmarktwirkungen für Geringqualifizierte	114
14	Simulierte Arbeitsangebotselastizitäten für Haushaltstypen	115
15	Kreuzpreiselastizitäten für Paare aus dem Haushaltstyp D	116
16	Simulations-Szenarien zum Vorschlag des Sachverständigenrates: Langfristige Budgetwirkungen	120

KÄSTEN

1	Anreizeffekte des Earned Income Tax Credit (EITC)	49
2	Erfahrungen mit befristeten Kombilohnmodellen in Deutschland	60
3	Aktivierende Sozialhilfe, Magdeburger Alternative und das DGB-Freibetragsmodell	74
4	Historie und Regelungsinhalte der Europäischen Dienstleistungsrichtlinie	137
5	Mindestlöhne und Beschäftigung	142

ABKÜRZUNGEN

Angaben aus der amtlichen Statistik für die Bundesrepublik stammen, soweit nicht anders vermerkt, vom Statistischen Bundesamt. Diese Angaben beziehen sich auf Deutschland; andere Gebietsstände sind ausdrücklich angemerkt. Material über das Ausland wurde in der Regel internationalen Veröffentlichungen entnommen. Darüber hinaus sind in einzelnen Fällen auch nationale Veröffentlichungen herangezogen worden.

AEntG	=	Gesetz über zwingende Arbeitsbedingungen bei grenzüberschreitenden Dienstleistungen
BA	=	Bundesagentur für Arbeit
BeH	=	Beschäftigten-Historik
BSHG	=	Bundessozialhilfegesetz
CTC	=	Child Tax Credit
DGB	=	Deutscher Gewerkschaftsbund
DIW	=	Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin
ECHP	=	Europäisches Haushaltspanel
EG	=	Europäische Gemeinschaft

EGZ	=	Eingliederungszuschuss
EITC	=	Earned Income Tax Credit
EuGH	=	Europäischer Gerichtshof
ESC	=	Europäische Sozialcharta
et al.	=	und andere
EU	=	Europäische Union
IAB	=	Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit
IABS	=	IAB-Beschäftigtenstichprobe
IAT	=	Institut Arbeit und Technik, Gelsenkirchen
ISIC	=	International Standard Industrial Classification
ISCED	=	International Standard Classification of Education
IVA	=	Industrieverband Agrar e.V.
IW	=	Institut der deutschen Wirtschaft, Köln
IZA	=	Institut zur Zukunft der Arbeit, Bonn
JG	=	Jahresgutachten des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung
OECD	=	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Paris
QERU	=	Quasi Equilibrium Rate of Unemployment
RWI	=	Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung, Essen
SGB	=	Sozialgesetzbuch
SOEP	=	Sozio-oekonomisches Panel des DIW
SMIC	=	Salaire Minimum Interprofessionel de Croissance
TANF	=	Temporary Assistance for Needy Families
WFTC	=	Working Families Tax Credit
WS	=	Wirtschaftssystematik der BA
WTC	=	Working Tax Credit
WZ	=	Klassifikation der Wirtschaftszweige
ZEW	=	Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, Mannheim

Zeichenerklärung

—	=	nichts vorhanden
0	=	weniger als die Hälfte der kleinsten dargestellten Einheit
.	=	kein Nachweis
...	=	Angaben fallen später an
— oder	=	der Vergleich ist durch grundsätzliche Änderungen beeinträchtigt
X	=	Nachweis ist nicht sinnvoll beziehungsweise Fragestellung trifft nicht zu
()	=	Aussagewert eingeschränkt, da der Zahlenwert statistisch relativ unsicher ist

Textabschnitte im Engdruck enthalten Erläuterungen zur Statistik oder methodische Erläuterungen zu den Konzeptionen des Rates.

In Textkästen gedruckte Textabschnitte enthalten analytische oder theoretische Ausführungen oder bieten detaillierte Information zu Einzelfragen, häufig im längerfristigen Zusammenhang.

KAPITEL I

Arbeitslosengeld II reformieren: Ein zielgerichtetes Kombilohnmodell

Das Wichtigste in Kürze

1. Die deutsche Wirtschaft befindet sich nach einer Schwächephase von mehr als vier Jahren in einem bemerkenswert **starken Aufschwung**. Der Funke der Exporterfolge ist endlich auf wichtige Bereiche der Binnennachfrage übergesprungen. Diese positive konjunkturelle Entwicklung schlägt sich allmählich auch auf dem Arbeitsmarkt nieder. Seit Februar 2006 steigt die saisonbereinigte Zahl der Erwerbstätigen, und mittlerweile scheint ebenfalls bei der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung endlich die lange erwartete Trendwende eingesetzt zu haben. Einhergehend mit dieser Belebung ist in den vergangenen Monaten die Zahl der registriert Arbeitslosen saisonbereinigt merklich zurückgegangen. Diese Entspannung auf dem Arbeitsmarkt beseitigt aber nicht den seit langem konstatierten arbeitsmarktpolitischen Handlungsbedarf. Der Aufbau der Arbeitslosigkeit in den vergangenen 30 Jahren war verbunden mit steigenden Arbeitslosenquoten insbesondere bei den Geringqualifizierten sowie einer Zunahme der Langzeitarbeitslosigkeit. Selbst eine längere konjunkturelle Belebung wird an diesen beiden zentralen Problemgruppen des Arbeitsmarkts, die zusammen genommen fast zwei Drittel aller registriert Arbeitslosen ausmachen, weitgehend vorbei gehen. Denn die vom Steuer-Transfer-System ausgehenden Fehlanreize, die gerade für diese beiden Gruppen die Anspruchslöhne und die Arbeitskosten auf ein beschäftigungsfeindliches Niveau angehoben und so maßgeblich zur Verfestigung der Arbeitslosigkeit beigetragen haben, bleiben auch in einem konjunkturellen Aufschwung bestehen. Die gute gesamtwirtschaftliche Entwicklung sollte deshalb nicht als Schlüssel zur Lösung unserer Beschäftigungsprobleme angesehen, sondern als Chance genutzt werden, zielgerichtete Maßnahmen zur Verbesserung der Beschäftigungschancen dieser von der Arbeitslosigkeit besonders hart betroffenen Gruppen in einem günstigen wirtschaftlichen Umfeld auf den Weg zu bringen.

2. Unternehmen stellen nur dann Arbeitskräfte ein, wenn die Arbeitskosten durch das Wertgrenzprodukt des Beschäftigten gedeckt werden. **Geringqualifizierte** haben aufgrund unzureichender berufsspezifischer oder allgemeiner Kenntnisse eine niedrige Produktivität und können daher auf dem ersten Arbeitsmarkt auch nur niedrige Erwerbseinkommen erzielen; die Erfahrung zeigt, dass daran auch nachträgliche Qualifizierungsbemühungen nur begrenzt etwas ändern können. **Langzeitarbeitslose** zählen zwar mehrheitlich formal zu den Qualifizierten, aber häufig hat die anhaltende Arbeitslosigkeit zu Entwertung oder Verlust wichtiger Fertigkeiten und Kenntnisse geführt, so dass potentielle Arbeitgeber Langzeitarbeitslose ungeachtet der nachgewiesenen formalen Qualifikation ähnlich wie Geringqualifizierte einstufen. Daher dürfte für geringqualifizierte Arbeitslose und viele Langzeitarbeitslose der erzielbare Einstiegslohn auf dem ersten Arbeitsmarkt gleichermaßen niedrig sein, so dass vor allem Tätigkeiten im Niedriglohnbereich in Frage kommen.

3. Eine Reihe von Untersuchungen zeigt, dass in Deutschland etwa ein Fünftel aller abhängig Beschäftigten im **Niedriglohnbereich** arbeiten. Gemessen an der international üblichen Definition beginnt dieser unterhalb eines Stundenlohns von rund zehn Euro in Westdeutschland beziehungsweise von gut sieben Euro in Ostdeutschland. Dieser Bereich ist auch in Deutschland bereits gut entwickelt. Anders als man vermuten könnte, ist er zudem keine Domäne Geringqualifizierter. Ein

recht hoher Prozentsatz der dort Beschäftigten verfügt nämlich mindestens über eine Berufsausbildung. Die Integration arbeitsloser Geringqualifizierter und Langzeitarbeitsloser in den ersten Arbeitsmarkt wird deshalb über das Problem hoher Anspruchslöhne hinaus noch dadurch erschwert, dass sie bei der Stellensuche mit qualifizierten Arbeitnehmern konkurrieren, die offensichtlich bei einem geringen Angebot an Arbeitsplätzen aufgrund ihrer höheren Produktivität bessere Chancen haben, für Geringqualifizierte geeignete Stellen zu besetzen. Erforderlich ist daher eine weitere **Aufspreizung der Lohnstruktur**, weil diese sowohl die Arbeitsnachfrage im Niedriglohnbereich erhöht als auch den Verdrängungswettbewerb zwischen Qualifizierten auf der einen und Geringqualifizierten und Langzeitarbeitslosen auf der anderen Seite entschärft.

4. Wirtschaftspolitisch muss es also darum gehen, die Attraktivität zur Arbeitsaufnahme und – durch eine Senkung der Arbeitskosten – die Anreize zur Schaffung neuer Stellen im Niedriglohnbereich zu erhöhen. Dies kann nicht zuletzt mithilfe von **Kombilöhnen**, das heißt staatlichen Lohnsubventionen, geschehen. In ihrer praktischen Ausgestaltung unterscheiden diese sich insbesondere in der bezuschussten Marktseite – Arbeitnehmer oder Arbeitgeber –, der Dauer der Förderung, der Zielgruppe oder dem Ausmaß der Integration in das übrige Steuer-Transfer-System. Insbesondere handelt es sich beispielsweise auch bei den ermäßigten Sozialversicherungsbeiträgen in der Gleitzone (Midijobs) oder den Hinzuverdienstmöglichkeiten im Rahmen des Arbeitslosengelds II um Kombilöhne.

Die Ausgestaltung von Kombilöhnen besitzt aber auch eine sozialpolitische Dimension; dies gilt erst recht, wenn sich die beschäftigungspolitisch gebotene Aufspreizung der Lohnstruktur fortsetzt. Personen, deren Haupteinkommensquelle eine niedrig entlohnte Tätigkeit ist, können allein mit dem Erwerbseinkommen ihren Lebensunterhalt und den ihrer Familie häufig nicht vollständig decken. Wenn aber das Einkommen eines Erwerbstätigen unterhalb des dem Sozialstaatsgebot unseres Grundgesetzes entsprechenden und vom Gesetzgeber zu bestimmenden soziokulturellen Existenzminimums liegt, ist es Aufgabe des Staates, mit Transferzahlungen unterstützend einzuspringen. Diese **Gewährleistung des soziokulturellen Existenzminimums** ist ein wichtiges Gebot unserer Verfassung. Falsch ausgestaltet hemmt sie jedoch die Anreize zur Arbeitsaufnahme, insbesondere dann, wenn das durch eine Erwerbstätigkeit erzielbare Einkommen das staatlich garantierte Mindesteinkommen nur geringfügig übersteigt.

5. Ein auf die Probleme des deutschen Arbeitsmarkts zugeschnittener Kombilohn muss diese beiden Ziele, die Stimulierung der Beschäftigung von Geringqualifizierten und Langzeitarbeitslosen sowie eine Sicherung des Mindesteinkommens, miteinander vereinbaren. Nun zeigen sowohl theoretische Analysen wie auch der Blick auf internationale und nationale Erfahrungen mit Kombilöhnen und Kombilohnen in den sozialen Sicherungssystemen, dass Arbeitnehmer in ihrem Arbeitsangebotsverhalten zwar durchaus auf finanzielle Anreize in Form von Lohnzuschlägen oder Anrechnungsmodalitäten von Erwerbseinkommen reagieren, die mit Abstand größeren Arbeitsmarktwirkungen allerdings von Änderungen in der Höhe des Leistungsniveaus bei Nichterwerbstätigkeit ausgehen. Darüber hinaus hat sich gezeigt, dass Kombilöhne gut in das bestehende institutionelle Rahmenwerk, insbesondere das Steuer-Transfer-System, eingebettet werden sollten und eine noch stärkere Wirkung entfalten, wenn sie von einer auf die Aktivierung ausgerichteten Betreuung der Arbeitslosen durch die Arbeitsvermittlung begleitet werden.

6. Unseren Reformüberlegungen liegen daher die folgenden **Kriterien und Leitgedanken** zugrunde:

- Erstens muss es um eine relevante Verbesserung der Beschäftigungschancen insbesondere der (arbeitslosen) Geringqualifizierten und Langzeitarbeitslosen gehen. Ein Kombilohn sollte möglichst **passgenau** an diesen beiden Gruppen ansetzen. Daraus folgt, dass der Schwerpunkt der Förderung nicht bei den Arbeitgebern liegen sollte: Entweder ist sie breit angelegt und ruft dann hohe Mitnahmeeffekte und Kosten hervor oder sie konzentriert sich auf die Förderung dieser beiden Gruppen um den Preis hoher Verdrängungseffekte unter den nicht Geförderten und einer möglichen Stigmatisierung der Förderberechtigten. Darüber hinaus muss die Förderung unbefristet erfolgen, denn es ist davon auszugehen, dass viele der Geringqualifizierten auch bei einer Erwerbstätigkeit dauerhaft ergänzender staatlicher Transfers bedürfen.
- Hilfebedürftige haben einen Anspruch auf Unterstützung seitens der Solidargemeinschaft. Bei Erwerbsfähigen sollte die Unterstützung der Gesellschaft jedoch **subsidiär zu den eigenen Bemühungen** um die Verringerung der Hilfebedürftigkeit sein, ein Gedanke, der im Übrigen auch ausdrücklich der Grundsicherung für Arbeitsuchende zugrunde liegt (§ 1 SGB II). Zum einen dürfen die Transferzahlungen daher in ihrer konkreten Ausgestaltung diesen Eigenbemühungen der Hilfebedürftigen nicht im Wege stehen, sie sollten diese vielmehr fördern. Zum anderen muss die Gesellschaft ihre Unterstützung nicht unkonditioniert gewähren, sondern kann von erwerbsfähigen Hilfebedürftigen, die auf dem ersten Arbeitsmarkt keine Arbeit finden, auch eine Gegenleistung einfordern.
- Das **Arbeitslosengeld II** bietet sich aus mehreren Gründen als Ausgangspunkt für eine Reform geradezu an: Erstens zählen rund drei Viertel der arbeitslosen Geringqualifizierten und der Langzeitarbeitslosen zu seinen Empfängern, und die in diesem Rahmen vorgenommene Bedürftigkeitsprüfung wirkt einer Ausweitung des Kreises der Geförderten und Mitnahmeeffekten entgegen. Zweitens sind die Leistungen bereits voll in das Steuer-Transfer-System integriert. Drittens dient das Arbeitslosengeld II gleichermaßen der Mindesteinkommenssicherung wie – im Rahmen der Anrechnungsbedingungen – der Förderung der Erwerbstätigkeit. Ganz im Sinne dieses Kombilohnelements des Arbeitslosengelds II bezogen im Jahr 2005 etwa 900 000 Personen als „Aufstocker“ in Ergänzung ihres Arbeitseinkommens Leistungen nach dem SGB II. Dies ist somit nicht das Zeichen eines Defekts dieses Grundsicherungssystems, sondern durchaus ein gewünschtes Ergebnis der diesem Konzept zugrunde liegenden Idee des „Fördern und Fordern“ der bedürftigen Erwerbsfähigen. Viertens schließlich können die Leistungsbezieher von den Aktivierungsbemühungen der Arbeitsvermittler erfasst werden, die die finanziellen Anreize zur Arbeitsaufnahme flankieren und verstärken.
- Angestrebt werden muss eine möglichst **nachhaltige Integration auf dem ersten Arbeitsmarkt**. Eine bloße Erhöhung der Erwerbsbeteiligung, die sich vor allem in Beschäftigungsverhältnissen mit nur marginalem Umfang niederschlägt, greift zu kurz. Hinzu kommt, dass derartige marginale Beschäftigungsverhältnisse keinen Beitrag zur Verringerung der registrierten Arbeitslosigkeit leisten.

- Die Reform sollte weitgehend **kostenneutral** sein. Dies bedingt bereits die nach wie vor angespannte Lage der öffentlichen Haushalte.

7. Darauf aufbauend haben wir einen aus drei Modulen bestehenden Reformvorschlag zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit insbesondere unter Geringqualifizierten und Langzeitarbeitslosen entwickelt. Im Zentrum dieses **Kombilohnmodells für Deutschland** steht dabei mit den Modulen 1 und 2 eine Erhöhung der Anreize zur Aufnahme auch niedrig entlohnter Tätigkeiten. Dieser arbeitsangebotsseitige Teil der Reform wird im dritten Modul zur Stärkung der Arbeitsnachfrage von einer Senkung der Sozialversicherungsbeiträge bei niedrigen Erwerbseinkommen flankiert.

Modul 1: Es wird eine **Geringfügigkeitsschwelle bei den Hinzuverdienstmöglichkeiten** der Art eingeführt, dass Erwerbseinkommen bis zu 200 Euro voll auf das Arbeitslosengeld II angerechnet werden. Darüber hinausgehende Einkommensteile werden im Gegenzug stärker von der Anrechnung freigestellt, und zusätzlich wird eine mit Werbungskosten verrechenbare Pauschale in Höhe von 40 Euro gezahlt. Dadurch konzentriert sich die Förderung auf solche Beschäftigungsverhältnisse, die eine nachhaltige Integration in den ersten Arbeitsmarkt und damit bessere Aufstiegschancen erwarten lassen, als dies insbesondere die bisher von Empfängern von Arbeitslosengeld II häufig ausgeübten Minijobs tun, die sich nach den uns vorliegenden Erfahrungen nur selten als eine Brücke in ein reguläres Beschäftigungsverhältnis erwiesen haben.

Modul 2: Um die Attraktivität einer Arbeitsaufnahme im Niedriglohnbereich des ersten Arbeitsmarkts im Vergleich zur Nichterwerbstätigkeit oder einer Tätigkeit auf dem zweiten Arbeitsmarkt spürbar zu erhöhen, werden als Kernstück unseres Vorschlags beim Arbeitslosengeld II der **Regel-satz für erwerbsfähige Mitglieder einer Bedarfsgemeinschaft um 30 vH abgesenkt** und gleichzeitig **bessere Hinzuverdienstmöglichkeiten** für am ersten Arbeitsmarkt erzielte Erwerbseinkommen geschaffen. Konkret wird für Bruttoeinkommen zwischen 200 Euro und 800 Euro die Transferenzugsrate von gegenwärtig 80 vH auf 50 vH gesenkt – von jedem in diesem Bereich brutto hinzuverdienten Euro verbleibt demnach die Hälfte beim Leistungsempfänger. Personen, die auf dem ersten Arbeitsmarkt keine Stelle finden, können ihre Unterstützungsleistung stets durch Tätigkeiten auf dem zweiten Arbeitsmarkt (Arbeitsgelegenheiten) wieder auf das derzeitige Niveau bringen. Die Arbeitsgelegenheiten gewährleisten nicht nur das bisherige Mindestsicherungsniveau, sondern erleichtern, da dieses nun an eine Gegenleistung des Arbeitslosen geknüpft ist, zugleich die Überprüfung der Arbeitsbereitschaft.

Modul 3: In einer **Reform von Minijobs und Midijobs** werden gleichzeitig die Schwelle für Minijobs auf 200 Euro abgesenkt, die Gleitzone der Sozialabgaben für Midijobs nach unten auf den Bereich von 200 Euro bis 800 Euro ausgedehnt und die Belastung mit Sozialversicherungsbeiträgen gegenüber dem Status quo gesenkt. Beim Übergang von einem Minijob zu einem Midijob betragen die anfänglichen Beitragssätze von Arbeitgeber und Arbeitnehmer nur 15 vH beziehungsweise 0 vH. In Verbindung mit der Absenkung der Minijobschwelle und der bereits im Jahresgutachten 2005/06 vorgeschlagenen Abschaffung der Minijobs im Nebenerwerb werden dadurch sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse gegenüber Minijobs spürbar attraktiver. Damit umfassen die Gleitzone und der Förderbereich mit der nach Maßgabe der Module 1 und 2 sehr deutlich verringerten Transferenzugsrate das gleiche Einkommensintervall. Dies erleichtert

die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung von vormaligen Arbeitslosen, die einen höheren Integrationserfolg als geringfügige Beschäftigungsverhältnisse verspricht.

Einen Königsweg zur Beseitigung der Massenarbeitslosigkeit stellt auch eine solche Reform des Arbeitslosengelds II nicht dar. Sie macht eine wachstums- und beschäftigungsfreundliche Wirtschafts- und Sozialpolitik ebenso wenig entbehrlich wie weitere Reformen der Verfassung des Arbeitsmarkts (JG 2005 Ziffern 255 ff.). Wir sind gleichwohl der Überzeugung, dass dieses kohärente Maßnahmenbündel eine deutliche und nachhaltige Verringerung der viel zu hohen Arbeitslosigkeit bewirken kann.

8. Entscheidend für die Bewertung der einzelnen Module und des Gesamtpakts sind die Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt und die öffentlichen Haushalte. Diese haben wir in einem **mikro-ökonomischen Simulationsmodell** des Arbeitsangebots ermittelt. In der **längeren Frist**, wenn die Maßnahmen ihre vollen Wirkungen entfaltet haben, kommt es zu den folgenden Arbeitsmarkteffekten (Tabelle 1):

Tabelle 1

Arbeitsangebotseffekte für das Kombilohnmodell des Sachverständigenrates¹⁾			
Veränderungen gegenüber dem Status quo ²⁾			
	Personen		Arbeitsvolumen
	Tausend	vH	vH
Modul 1			
Einführung einer Geringfügigkeitsschwelle von 200 Euro bei Hinzuverdienstmöglichkeiten	41	0,2	0,4
Modul 1 + 2			
Modul 1; zusätzlich Absenkung des Regelsatzes um 30 vH und verbesserte Hinzuverdienstmöglichkeiten	402	2,1	2,2
Modul 3			
Absenkung der Minijob-Schwelle auf 200 Euro und Gleitzone mit reduzierten Sozialversicherungsbeiträgen (Midijobs) von 200 Euro bis 800 Euro ..	- 22	- 0,1	0,0
Gesamtwirkung der Reform³⁾	378	1,9	2,3

1) Eigene Berechnungen. - 2) Rechtsstand 30. Juni 2006. - 3) Aufgrund der Nichtlinearität des Simulationsmodells addieren sich die isolierten Arbeitsangebotseffekte der einzelnen Module nicht exakt zur Gesamtwirkung der Reform.

Es zeigt sich, dass die quantitativ mit Abstand bedeutsamsten Wirkungen von der Absenkung des Regelsatzes in Modul 2 ausgehen – sowohl die Zahl der am ersten Arbeitsmarkt tätigen Personen als auch das Arbeitsvolumen nehmen deutlich zu, während die Geringfügigkeitsschwelle für sich genommen qualitativ ähnliche, im Umfang aber deutlich kleinere Wirkungen zeitigt. Bei Modul 3 wird, selbst unter Vernachlässigung der in diesem Fall wichtigeren Arbeitsnachfrageeffekte, der leichte Rückgang der auf dem ersten Arbeitsmarkt tätigen Personen durch eine Ausdehnung der Arbeitszeit kompensiert, so dass das Arbeitsvolumen nicht abnimmt. Alle diese Ergebnisse beziehen sich allerdings auf die **Arbeitsangebotseffekte** als Folge der geänderten Anreizstrukturen. Deshalb stellen sie die Obergrenzen einer möglichen Beschäftigungsausweitung dar, wenn es kei-

ne Restriktionen seitens der Arbeitsnachfrage gäbe, sprich die Arbeitsangebotswünsche der Arbeitnehmer und die der Arbeitsnachfrage der Unternehmen übereinstimmen.

Bei der Berücksichtigung der für die Beschäftigungseffekte wichtigen **Arbeitsnachfrage** geht es letztlich darum, wie stark, angestoßen durch das höhere Arbeitsangebot, die Lohnsätze sinken müssen, damit die Arbeitsnachfrage in dem Ausmaß zunimmt, dass das zusätzliche Arbeitsangebot auf dem ersten Arbeitsmarkt unterkommt. Um diese Frage näherungsweise zu beantworten, kann man die ermittelten Arbeitsangebotsänderungen mit empirisch ermittelten Informationen über das Verhalten der Arbeitsnachfrage bei Lohnänderungen verknüpfen. Unsere Berechnungen zeigen, dass in der längeren Frist die Beschäftigungseffekte nur geringfügig niedriger als die Arbeitsangebotseffekte ausfallen dürften. Das heißt, die **Zunahme der Beschäftigung** bewegt sich dann in der **Größenordnung von 350 000 Personen**. Darüber hinaus zeigen die Simulationsrechnungen, dass, wenn die Politik die bereits im bestehenden Hartz IV-Gesetz vorgesehenen Aktivierungsmaßnahmen konsequent anwendet, mit unseren Empfehlungen noch stärkere Effekte auf Arbeitsangebot und Beschäftigung erzielt werden können.

9. Da sich diese positiven Veränderungen aber erst mit der Zeit einstellen, wird in der Startphase der **Bedarf an Arbeitsgelegenheiten** für diejenigen steigen, die nicht sofort auf dem ersten Arbeitsmarkt einen Arbeitsplatz finden. Unsere Schätzungen zeigen, dass in der kurzen Frist ein Gesamtbedarf an Arbeitsgelegenheiten von etwas mehr als dem Doppelten des derzeitigen Bestands entsteht, mithin die Mehrheit der Leistungsempfänger trotz der Kürzung der Regelleistung den zweiten Arbeitsmarkt nicht in Anspruch nehmen wird. Dieser Zusatzbedarf an Arbeitsgelegenheiten erwächst aus dem zusätzlichen Arbeitsangebot, aber auch aus einem erforderlichen Überhang aufgrund regionaler Ungleichgewichte zwischen Angebot und Bedarf an Arbeitsgelegenheiten. Diese beachtliche Zahl bereit zu stellen, die aber mit der Wirkungsdauer der Reform unter den Status quo zurückgehen wird, ist eine große Herausforderung. Nach den bisherigen Erfahrungen sollte diese Aufgabe zu bewältigen sein. Hinzu kommt, dass auch unter Berücksichtigung des Bedarfs an zusätzlichen Arbeitsgelegenheiten die Umsetzung unseres Vorschlags für die **öffentlichen Haushalte** kurzfristig neutral oder allenfalls mit geringen Mehrbelastungen verbunden ist, während es mittel- bis langfristig zu einer deutlichen Entlastung kommt.

10. Unsere Berechnungen bestätigen damit die aus theoretischen Überlegungen und praktischen nationalen und internationalen Erfahrungen abgeleitete Erwartung, dass die Absenkung des Leistungsniveaus bei Nichterwerbstätigkeit zentrales und unverzichtbares Element einer Reform sein muss, wenn man mit einem Kombilohnmodell die Arbeitsmarktchancen insbesondere von Geringqualifizierten und Langzeitarbeitslosen spürbar verbessern will. Über eine bloße Veränderung der Hinzuverdienstmöglichkeiten oder eine Verringerung der Abgabenbelastung im Niedriglohnbereich, so wünschenswert diese für sich genommen sein mögen, lassen sich zu vertretbaren Kosten in den Problemgruppen keine relevanten Effekte erzielen. Es mag sein, dass der Politik die Kraft für eine derart weit reichende und gesellschaftlich kontroverse Maßnahme fehlt, wie in Modul 2 von uns vorgeschlagen. Sie sollte dann aber zumindest den Mut haben, auf eine wenig wirksame aber teure **Ausweitung bisheriger Instrumente zu verzichten**.

KAPITEL II

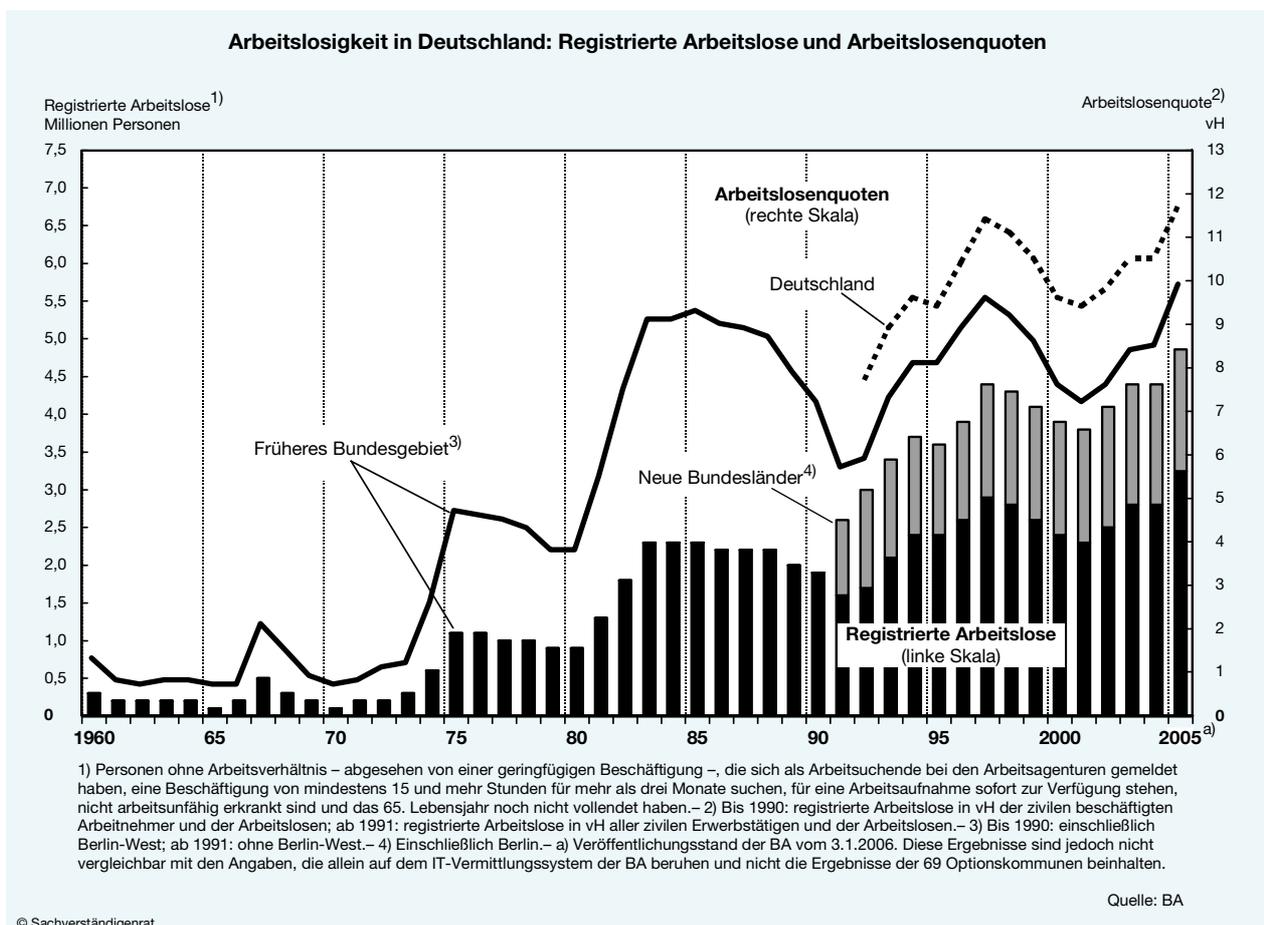
Geringqualifizierte und Niedriglohnbeschäftigung in Deutschland

1. Die Arbeitsmarktlage von Geringqualifizierten

Problemgruppen auf dem deutschen Arbeitsmarkt

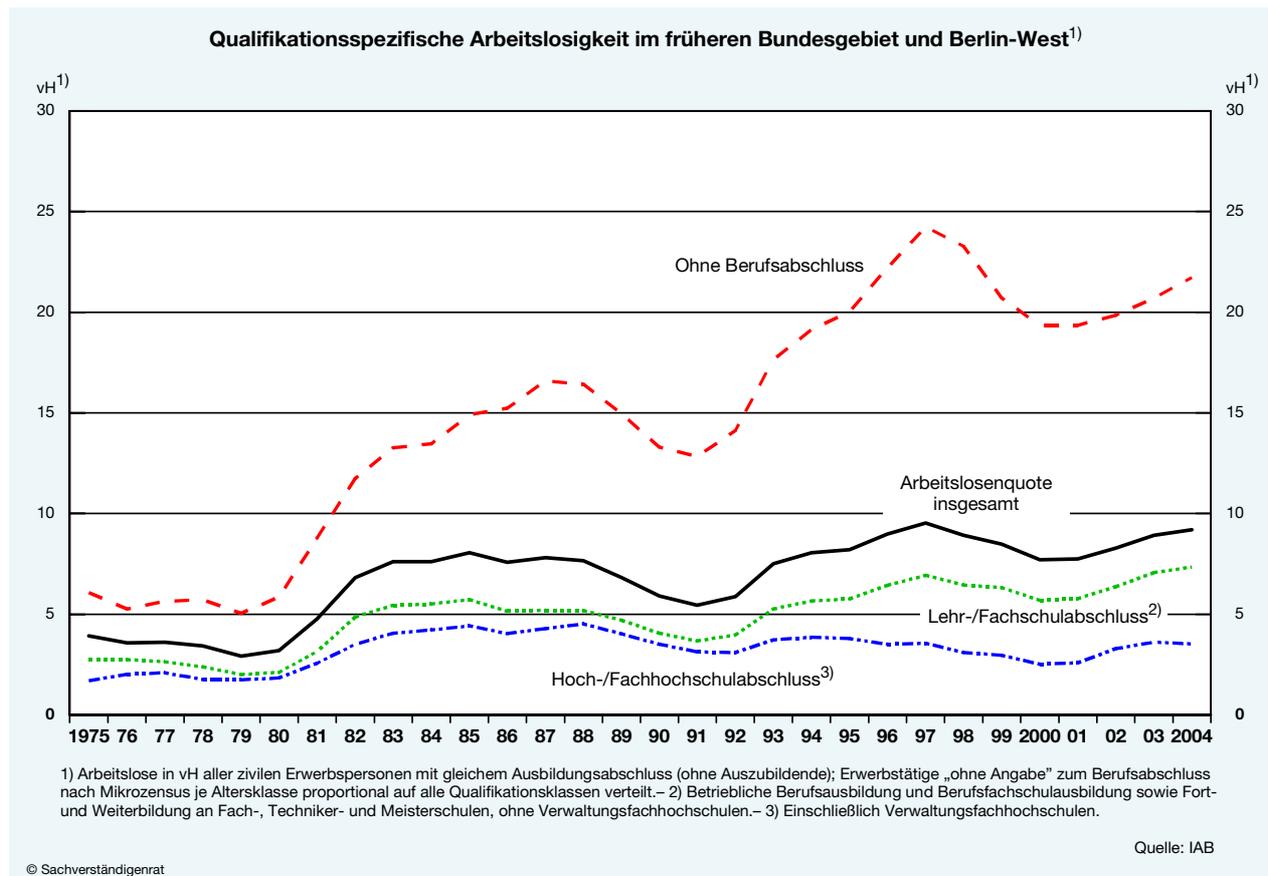
11. In den vergangenen Jahrzehnten ist die Entwicklung der Arbeitslosigkeit in Deutschland durch einen stufenweisen Anstieg gekennzeichnet, den nachfolgende konjunkturelle Erholungen zwar abschwächten, aber nie ganz zurückführen konnten (Schaubild 1). Dieses Phänomen war zunächst in fast allen europäischen Volkswirtschaften zu beobachten und konnte erst in den neunziger Jahren in einer Reihe von Ländern durchbrochen werden (JG 2005 Ziffern 193 ff.). In Deutschland wurde dieses Verlaufsmuster zudem noch durch die deutsche Vereinigung mit der zunächst vor allem transformationsbedingten, dann sich zunehmend verfestigenden Arbeitslosigkeit in Ostdeutschland verstärkt. Und obwohl der starke Anstieg der registrierten Arbeitslosigkeit im Jahr 2005 vor allem auf die Hartz IV-Reform und die damit einhergehenden Änderungen in der statistischen Erfassung der Arbeitslosigkeit zurückzuführen ist (JG 2005 Ziffern 179 f.), verdeutlicht allein die in jenem Jahr erreichte absolute Zahl von durchschnittlich 4,86 Millionen registrierter Arbeitslosen, die sich in eine Arbeitslosenquote von 11,7 vH übersetzte, die Schwere des Problems und den dringenden arbeitsmarktpolitischen Handlungsbedarf, der in dieser Allgemeinheit auch kaum bestritten wird.

Schaubild 1



12. Von dieser Entwicklung sind die verschiedenen Gruppen der Erwerbsbevölkerung jedoch in sehr unterschiedlicher Weise betroffen. Vor allem bei Personen ohne berufliche Qualifikation ist der im Aggregat sehr auffällige stufenweise Anstieg der Arbeitslosigkeit zu erkennen, und so hat selbst in Westdeutschland in dieser Gruppe die Arbeitslosenquote ein deutlich höheres Niveau von über 20 vH erreicht, als es beispielsweise bei beruflich gut Ausgebildeten oder Hochqualifizierten zu beobachten ist (Schaubild 2). Einhergehend mit dem Anstieg der Arbeitslosenzahl hat auch die Langzeitarbeitslosigkeit zugenommen, und dies nicht nur, wenig überraschend, in absoluten Zahlen, sondern ebenso als Anteil an allen Arbeitslosen.

Schaubild 2



13. Die schwierige Arbeitsmarktlage dieser beiden Gruppen in Deutschland ist auch im internationalen Vergleich auffällig (Tabelle 2): Während die Arbeitslosenquote unter den Geringqualifizierten – definiert als Personen mit einem Abschluss, der in der international vergleichbaren ISCED-Klassifikation niedriger als die Sekundarstufe II einzustufen ist – im Jahr 2004 überdurchschnittlich ausfiel, war die Erwerbsquote dieser Gruppe die niedrigste unter den betrachteten Ländern. Der Anteil der Langzeitarbeitslosen, das heißt von Personen mit einer Dauer der Arbeitslosigkeit von mindestens einem Jahr, wiederum ist im Ländervergleich der höchste.

Es ist darauf hinzuweisen, dass es häufig nicht möglich ist, eine einheitlich abgegrenzte Datenbasis zur Quantifizierung der Arbeitsmarktlage heranzuziehen und dass insofern die Vergleichbarkeit der Größenangaben mehr oder weniger stark eingeschränkt ist. Dies gilt sowohl für den internationalen Vergleich als auch für die ausschließliche Betrachtung deutscher Angaben, wo sich die Einführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende in erheblichem Umfang auf die statistische Erfassung der Arbeitslosigkeit ausgewirkt hat. Bei einem Vergleich der hier angeführten Zahlen der OECD mit den deutschen Daten ist insbesondere zu berücksichtigen, dass die von der OECD ver-

wendete Abgrenzung für Arbeitslosigkeit dem deutschen Erwerbslosigkeitskonzept (und nicht dem der registrierten Arbeitslosigkeit) entspricht.

Tabelle 2

**Arbeitslosigkeit unter Geringqualifizierten und die Bedeutung der Langzeitarbeitslosigkeit
im internationalen Vergleich für das Jahr 2004**

vH

Land	Geringqualifizierte (Alter 25 bis 64 Jahre)		Gesamtbevölkerung (Alter 15 bis 64 Jahre)		
	Arbeitslosen- quote ¹⁾	Erwerbs- quote ¹⁾	Langzeitarbeits- lose (Quote) ²⁾	Arbeitslosen- quote ³⁾	Erwerbs- quote ⁴⁾
Deutschland	20,5	48,6	51,8	9,5	72,6
Belgien	11,7	49,4	49,6	8,4	65,3
Dänemark	7,8	62,0	22,6	5,5	80,2
Frankreich	12,1	59,6	41,6	9,6	69,3
Irland	6,4	57,2	34,3	4,5	68,6
Italien	7,8	51,6	49,7	8,0	62,5
Japan	6,7	66,7	33,7	4,7	72,2
Niederlande	5,7	59,0	32,5	4,6	75,1
Österreich	7,8	52,2	27,6	4,9	71,3
Schweden	6,5	67,0	18,9	6,4	78,7
Spanien	7,3	57,5	37,7	10,6	69,7
Vereinigtes Königreich	6,6	53,0	21,4	4,7	76,2
Vereinigte Staaten	10,5	56,5	12,7	5,5	75,4

1) Anteil der arbeitslosen/erwerbstätigen Geringqualifizierten an allen Geringqualifizierten jeweils im Alter von 25 bis 64 Jahren. - 2) Anteil der Langzeitarbeitslosen an allen Arbeitslosen. - 3) Anteil der Arbeitslosen an allen Erwerbspersonen. - 4) Anteil der Erwerbspersonen an der Gesamtbevölkerung im erwerbsfähigen Alter von 15 bis 64 Jahren.

Quelle: OECD

Angesichts dieses Befundes haben Maßnahmen zur Bekämpfung der hohen Arbeitslosigkeit nur dann Aussicht auf Erfolg, wenn sie insbesondere für diese beiden Problemgruppen Lösungsansätze bieten (JG 2005 Ziffern 255 ff.). Voraussetzung dafür ist wiederum ein möglichst genaues Verständnis der Arbeitsmarktprobleme von Geringqualifizierten und Langzeitarbeitslosen und deren Ursachen.

14. Die Gemeinsamkeiten und Besonderheiten dieser beiden Gruppen treten noch deutlicher zutage, wenn man anhand von Erhebungen der Bundesagentur für Arbeit die im September 2005 registriert Arbeitslosen nach ihrer Qualifikation, dem Alter und der Dauer der Arbeitslosigkeit untergliedert (Tabellen 3 und 4). Als geringqualifiziert gelten dabei Personen, die nicht über eine abgeschlossene Berufsausbildung oder das Abitur verfügen. Da für die 69 Optionskommunen, das heißt die Kommunen, die die Betreuung der Bezieher von Arbeitslosengeld II gänzlich in eigener Regie übernommen haben, keine entsprechend aufgegliederten Ergebnisse hinreichender Qualität vorliegen, stützen sich die Angaben, so weit nicht anders angegeben, nicht auf die Gesamtheit aller 439 Kreise, sondern lediglich auf 370 Kreise, die mit Blick auf die Zusammensetzung der Arbeitslosen aber gleichwohl repräsentativ für das gesamte Bundesgebiet sein dürften.

Zunächst einmal ist festzuhalten, dass, anders als bisweilen in der öffentlichen Diskussion zu beobachten, die beiden Gruppen, die zusammen über 60 vH aller Arbeitslosen ausmachen, alles andere als deckungsgleich sind: Unter den Langzeitarbeitslosen findet sich eine ganze Reihe von Personen mit mindestens einer abgeschlossenen Berufsausbildung, und umgekehrt sind viele ge-

ringqualifizierte Arbeitslose weniger als ein Jahr arbeitslos. Es ist sogar so, dass sich die Verteilung der Arbeitslosigkeitsdauer bei den Geringqualifizierten kaum von der aller Arbeitslosen unterscheidet (Tabelle 3). Und am größten ist der Anteil der Geringqualifizierten nicht bei den Langzeitarbeitslosen, sondern in der Gruppe der Arbeitslosen mit einer Dauer von einem halben bis zu einem ganzen Jahr. Im Ergebnis sind daher nur 14,5 vH aller Arbeitslosen zugleich ohne Ausbildung und langzeitarbeitslos.

Tabelle 3

Dauer der Arbeitslosigkeit¹⁾			
Stand: September 2005			
	Alle Arbeitslose	Darunter: Arbeitslose ohne Ausbildung	
		Anteil an allen Arbeitslosen ²⁾	Anteil an allen Arbeitslosen ohne Ausbildung
vH			
Unter 1 Monat	9,1	37,1	8,4
1 bis unter 2 Monate	7,5	36,0	6,7
2 bis unter 3 Monate	6,4	30,3	4,8
3 bis unter 6 Monate	13,6	39,6	13,4
6 Monate bis unter 1 Jahr	26,0	47,6	30,8
1 bis unter 2 Jahre	17,3	37,7	16,2
2 Jahre und länger	20,1	39,7	19,8
Insgesamt	100,0	40,3	100,0

1) Bisherige Dauer der Arbeitslosigkeit zum Stichtag (Franz, 2006). - 2) Bezogen auf alle Arbeitslose mit der entsprechenden Dauer der Arbeitslosigkeit.

Quelle: BA

Vergleicht man die Altersstruktur der Arbeitslosen ohne Ausbildung und die der Langzeitarbeitslosen, so zeigt sich, dass das Problem der Langzeitarbeitslosigkeit mit dem Alter tendenziell zunimmt – die einzige Ausnahme bildet die Gruppe der 60- bis 64-Jährigen – und in der Gruppe der über 50-Jährigen besonders ausgeprägt ist, während der Anteil der Geringqualifizierten bei älteren Arbeitslosen eher zurückgeht (Tabelle 4). Der deutlich niedrigere Anteil der Langzeitarbeitslosigkeit in der Gruppe der 60- bis 64-Jährigen dürfte vor allem auf Maßnahmen zur Förderung des Vorruhestands zurückzuführen sein.

15. Von den 4,86 Millionen Personen, die im Durchschnitt des Jahres 2005 als arbeitslos registriert waren, fielen etwa drei Fünftel in den Rechtskreis des Zweiten Buches des Sozialgesetzbuches (SGB II). Die dort kodifizierte Grundsicherung für Arbeitsuchende mit dem Arbeitslosengeld II ist für Geringqualifizierte und Langzeitarbeitslose von besonderer Bedeutung. Zum einen erfüllen Geringqualifizierte aufgrund ihres höheren Arbeitslosigkeitsrisikos und ihres niedrigen Erwerbseinkommenspotentials häufiger die Kriterien für den Bezug des bedürftigkeitsgeprüften Arbeitslosengelds II, als dies bei besser Qualifizierten der Fall ist. Zum anderen dürften, da das Arbeitslosengeld II für Hilfebedürftige auch die Anschlussleistung nach Auslaufen des Anspruchs

Tabelle 4

Altersstruktur aller Arbeitslosen, der Arbeitslosen ohne Ausbildung und der Langzeitarbeitslosen¹⁾

Stand: September 2005

I. Alle Arbeitslose							
Alter	Alle Arbeitslose	Arbeitslose ohne Ausbildung		Langzeitarbeitslose		Arbeitslose ohne Ausbildung und/oder langzeitarbeitslos	
		nach Alter	Anteil ²⁾	nach Alter	Anteil ²⁾	nach Alter	Anteil ²⁾
vH							
15 bis 19 Jahre	3,0	5,3	71,9	0,2	2,4	3,4	72,7
20 bis 24 Jahre	10,1	10,6	42,0	2,9	10,6	7,8	48,4
25 bis 29 Jahre	11,1	11,9	43,2	7,5	25,3	10,0	56,9
30 bis 34 Jahre	11,0	11,8	43,2	9,5	32,5	10,6	61,1
35 bis 39 Jahre	13,1	12,8	39,3	13,2	37,7	12,8	62,0
40 bis 44 Jahre	13,9	13,2	38,4	15,5	41,8	14,0	64,0
45 bis 49 Jahre	12,8	12,0	37,6	15,9	46,2	13,5	66,4
50 bis 54 Jahre	12,9	11,3	35,5	17,8	51,8	14,0	69,0
55 bis 59 Jahre	10,6	9,4	35,8	16,0	56,8	12,1	72,4
60 bis 64 Jahre	1,6	1,7	44,5	1,5	34,8	1,7	67,0
Insgesamt	100,0	100,0	40,3	100,0	37,4	100,0	63,2
II. Arbeitslose im Rechtskreis SGB II							
Alter	Alle Arbeitslose	Arbeitslose ohne Ausbildung		Langzeitarbeitslose		Arbeitslose ohne Ausbildung und/oder langzeitarbeitslos	
		nach Alter	Anteil ²⁾	nach Alter	Anteil ²⁾	nach Alter	Anteil ²⁾
vH							
15 bis 19 Jahre	2,9	5,1	88,0	0,2	3,0	3,4	88,8
20 bis 24 Jahre	8,4	9,9	60,0	3,2	17,6	7,7	70,0
25 bis 29 Jahre	12,2	12,8	53,3	9,3	35,0	11,5	71,8
30 bis 34 Jahre	12,2	12,7	52,4	11,4	42,6	12,0	74,8
35 bis 39 Jahre	14,4	13,7	48,1	15,1	47,9	14,2	75,2
40 bis 44 Jahre	15,3	14,0	46,3	17,3	51,8	15,3	76,1
45 bis 49 Jahre	13,2	12,0	45,8	16,0	55,4	13,5	77,8
50 bis 54 Jahre	11,7	10,3	44,6	15,3	59,9	12,2	79,8
55 bis 59 Jahre	8,2	7,7	47,4	11,1	61,7	8,8	81,7
60 bis 64 Jahre	1,5	1,7	58,3	1,0	31,3	1,5	76,0
Insgesamt	100,0	100,0	50,5	100,0	45,7	100,0	76,3
Nachrichtlich:							
Anteil an allen Arbeitslosen ³⁾							
	61,3		76,8		74,9		74,0

1) Ergebnisse für 370 von 439 Kreisen, das heißt ohne die 69 Optionskommunen. - 2) Anteil an allen Arbeitslosen in der jeweiligen Altersgruppe. - 3) Anteil an allen Arbeitslosen der jeweiligen Kategorie; zum Beispiel: 76,8 vH der Arbeitslosen ohne Ausbildung befinden sich im Rechtskreis des SGB II.

Quelle: BA

auf Arbeitslosengeld gemäß dem SGB III ist, Langzeitarbeitslose schon aufgrund dieser Regelung unter den Beziehern von Arbeitslosengeld II häufiger vertreten sein, ein Phänomen, welches mit dem allmählichen Wirksamwerden der zum 1. Februar 2006 in Kraft getretenen Verkürzung der Bezugsdauer von Arbeitslosengeld in der Zukunft noch an Bedeutung gewinnen wird. Eine getrennte Auswertung für die Arbeitslosen im Rechtskreis des SGB II bestätigt dies (Tabelle 4): In der Summe sind rund drei Viertel aller (arbeitslosen) Bezieher von Arbeitslosengeld II ohne Ausbildung oder langzeitarbeitslos, und ebenfalls etwa drei Viertel aller registriert arbeitslosen Geringqualifizierten oder Langzeitarbeitslosen unterliegen dem SGB II. Insgesamt entsprechen die registriert arbeitslosen Geringqualifizierten oder Langzeitarbeitslosen im Rechtskreis des SGB II

nahezu der Hälfte aller registrierten Arbeitslosen. Für eine Strategie zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit, in deren Mittelpunkt diese beiden Problemgruppen stehen, bieten sich die Empfänger von Arbeitslosengeld II als geeignete Abgrenzung an. Dies rechtfertigt einen genaueren Blick auf diese Personengruppe und die Haushalte, in denen sie leben.

Die Altersstruktur der dem SGB II unterliegenden Arbeitslosen ist verglichen mit der aller Arbeitslosen etwas hin zu den älteren Jahrgängen verschoben, wobei der Anteil der Geringqualifizierten in der Kohorte der 60- bis 64-Jährigen noch einmal sprunghaft ansteigt.

Arbeitslosengeld II – Struktur der Bedarfsgemeinschaften

16. Im Jahr 2005 gab es rund 3,72 Millionen Bedarfsgemeinschaften, in denen 6,75 Millionen Personen Leistungen nach dem SGB II bezogen. Verglichen mit den eben genannten Größenordnungen ist diese deutlich höhere Zahl an Leistungsempfängern darauf zurückzuführen, dass viele Angehörige von Bedarfsgemeinschaften, beispielsweise Kinder oder Alleinerziehende mit Kleinkindern, dem Arbeitsmarkt zumindest vorübergehend nicht zur Verfügung standen. Hinzu kommt, dass einige der Leistungsempfänger eine Erwerbstätigkeit mit einer wöchentlichen Arbeitszeit von mindestens 15 Stunden ausüben, aufgrund ihres niedrigen Einkommens aber dennoch aufstockend Arbeitslosengeld II beziehen.

Mehr als die Hälfte der Bedarfsgemeinschaften bestand aus nur einer Person, Kinder waren in weniger als einem Drittel der Bedarfsgemeinschaften vorhanden (Tabelle 5); „Klassische“ Familien, das heißt Paarhaushalte mit Kindern, sind mit einem Anteil von deutlich unter einem Fünftel vergleichsweise selten. Aufgrund anrechenbaren Einkommens lag die tatsächlich gezahlte Regelleistung für die einzelnen Haushaltstypen spürbar unter dem Niveau, das sich auf der Basis eines

Tabelle 5

Struktur der Bedarfsgemeinschaften und ihr durchschnittlicher Transferbezug ¹⁾				
Stand: Juli 2005				
Haushaltstypen	Gesamte Geldleistung ²⁾	Nettoleistung ³⁾	ALG II- Regelleistung	Anteil an allen Bedarfsgemeinschaften
	Euro			vH
Alle Bedarfsgemeinschaften	834	621	308	100,0
Darunter:				
Alleinstehende	697	511	281	57,7
Alleinerziehende mit 1 Kind	850	650	278	9,9
Alleinerziehende mit 2 Kindern .	935	733	283	4,5
Paar ohne Kind	955	684	341	10,5
Paar mit 1 Kind	1 086	798	381	7,2
Paar mit 2 Kindern	1 204	919	417	5,3
Paar mit 3 Kindern	1 351	1 062	466	2,1
Paar mit mehr als 3 Kindern	1 579	1 275	532	1,1

1) Ausgewertet wurden 313 Kreise von 439 Kreisen.- 2) Nettoleistung zuzüglich Sozialversicherungsbeiträge/-zuschüsse sowie zuzüglich einmalige Leistungen.- 3) ALG II-Regelleistungen zuzüglich Leistungen für Unterkunft und Heizung.

Quelle: BA

Regelsatzes von 345 Euro in Westdeutschland beziehungsweise von vormals 331 Euro in Ostdeutschland ergäbe.

17. Das Nebeneinander von Erwerbstätigkeit und Transferbezug ist keineswegs eine Ausnahme: So erzielten im September 2005 etwa 844 000 Bedarfsgemeinschaften, das heißt rund ein Fünftel aller Bedarfsgemeinschaften, anrechenbare Erwerbseinkommen und bezogen somit aufstockend Arbeitslosengeld II (Tabelle 6). In nahezu zwei Dritteln der Fälle lag das Erwerbseinkommen dieser Bedarfsgemeinschaften mit „Aufstockern“ im Minijobbereich und dort relativ am häufigsten in dem Bereich, in dem das Erwerbseinkommen weitgehend von der Anrechnung freigestellt war. Das am Markt erzielte Einkommen hatte somit eher den Charakter eines Zuverdienstes denn eines merklichen Beitrags zur Verringerung der Hilfebedürftigkeit.

Bei der Interpretation ist zu berücksichtigen, dass die Daten sich auf einen Zeitraum beziehen, in dem noch die ursprünglichen, zum 1. Oktober 2005 geänderten Hinzuverdienstregeln galten (JG 2005 Ziffer 188). Der Freibetrag, bis zu dem Erwerbseinkommen vollkommen anrechnungsfrei blieb, war mit rund 50 Euro nur halb so hoch wie nach der Änderung, und der anrechnungsfreie Anteil von darüber hinausgehendem Erwerbseinkommen im Falle eines geringfügigen Beschäftigungsverhältnisses war ebenfalls niedriger.

Tabelle 6

Arbeitslosengeld II-Bedarfsgemeinschaften mit anrechenbarem Einkommen aus Erwerbstätigkeit¹⁾									
Stand: September 2005									
Einkommens- klassen von ... bis unter ... Euro	Alle Bedarfs- gemein- schaften	Darunter:							
		Allein- stehende	Alleinerziehende		Paare				
			mit 1 Kind	mit 2 Kindern	ohne Kind	mit 1 Kind	mit 2 Kindern	mit 3 Kindern	mit mehr als 3 Kindern
Anteile in vH ²⁾									
Unter 100	23,7	38,7	29,7	25,7	14,5	12,3	12,6	14,2	15,3
100 bis unter 200	15,1	22,6	17,0	17,0	9,8	9,1	10,1	11,7	12,5
200 bis unter 300	14,5	17,7	17,5	18,7	11,4	11,2	12,0	12,6	13,1
300 bis unter 400	11,4	10,8	14,5	14,2	11,2	10,5	10,6	11,4	11,7
400 bis unter 500	8,1	5,5	9,6	9,4	10,7	9,1	8,1	7,4	7,3
500 bis unter 600	6,8	2,9	6,0	6,1	11,0	9,3	7,8	7,0	6,5
600 bis unter 700	6,0	1,0	3,3	4,4	10,7	10,0	8,4	7,2	6,3
700 bis unter 800	5,1	0,3	1,6	2,5	9,1	9,8	8,5	7,3	6,7
800 bis unter 900	3,6	0,1	0,5	1,2	5,7	7,5	7,2	6,0	5,5
900 bis unter 1 300 ..	5,0	0,1	0,2	0,8	5,6	10,6	13,2	12,9	12,3
1 300 und mehr	0,4	0,0	0,0	0,0	0,2	0,6	1,6	2,1	2,7
Nachrichtlich:									
Anteil an allen Bedarfsgemeinschaften mit anrechenbarem Einkommen aus Erwerbstätigkeit (vH)									
	100,0	32,1	9,2	4,4	20,9	15,4	11,2	3,9	1,6
darunter:									
Durchschnittliches anrechenbares Einkommen aus Erwerbstätigkeit je Bedarfsgemeinschaft (Euro)									
	352	186	250	275	446	498	508	491	477

1) Ergebnisse für 336 Kreise. - 2) Bedarfsgemeinschaften gegliedert nach der Bedeutung ihres anrechenbaren Einkommens.

Quelle: BA

Auch wenn keine Informationen zur Arbeitszeit vorliegen, kann vermutet werden, dass die meisten der aufstockend Arbeitslosengeld II beziehenden Arbeitnehmer Tätigkeiten ausübten, bei denen sowohl die wöchentliche Arbeitszeit als auch der Stundenlohn niedrig waren. Die Mehrzahl dürfte daher auch weiterhin als arbeitslos registriert sein. Zu erkennen ist ferner, dass das erzielte Erwerbseinkommen mit der Größe der Bedarfsgemeinschaft zunimmt, selbst dann, wenn, wie im Fall von Kindern, die zusätzlichen Angehörigen der Bedarfsgemeinschaft typischerweise kein eigenes Erwerbseinkommen erzielt haben dürften. Mit anderen Worten: Mit steigendem Bedarf erhöhen die erwerbsfähigen Angehörigen der Bedarfsgemeinschaft auch ihr Arbeitsangebot.

Zwischenfazit

18. Auf dem durch eine anhaltend hohe Arbeitslosigkeit gekennzeichneten deutschen Arbeitsmarkt stellen die Geringqualifizierten und die Langzeitarbeitslosen zwei besonders stark betroffene Problemgruppen dar, die sich recht gut mit dem Kreis der arbeitslosen Empfänger von Arbeitslosengeld II identifizieren lassen. Trotz der aufgezeigten Unterschiede weisen die beiden Gruppen eine wichtige Gemeinsamkeit auf, die eine gemeinsame Betrachtung rechtfertigt, nämlich eine typischerweise geringe Produktivität und damit einhergehend ein niedriges erzielbares Erwerbseinkommen auf dem ersten Arbeitsmarkt. Im Fall der Geringqualifizierten ist dies die unmittelbare Folge des niedrigen Qualifikationsniveaus und damit unzureichender allgemeiner und berufsspezifischer, auf dem Arbeitsmarkt verwertbarer Kenntnisse. Bei Langzeitarbeitslosen hingegen, die mehrheitlich nicht zu den formal Geringqualifizierten zählen, führt häufig die anhaltende Arbeitslosigkeit dazu, dass aus der Sicht potentieller Arbeitgeber wichtige Fertigkeiten und Kenntnisse zunehmend veralten oder gänzlich verloren gehen. Die Betroffenen sind dann formal weiterhin qualifiziert, in den Augen des Arbeitgebers indes handelt es sich de facto ebenfalls um Geringqualifizierte, die sich von Arbeitslosen ohne Ausbildung nicht so sehr durch ihre aktuelle Produktivität, sondern allenfalls in der Chance, diese im Fall einer Beschäftigung zügig zu erhöhen, unterscheiden. Selbst wenn die Dequalifizierung bei manchen Langzeitarbeitslosen nicht so stark ausgeprägt ist, kann allein das Merkmal Langzeitarbeitslosigkeit bei der Stellensuche als ein Stigma wirken, welches die Aufnahme einer dem eigenen Qualifikationsniveau entsprechenden Beschäftigung deutlich erschwert. Festzuhalten bleibt damit, dass für viele geringqualifizierte Arbeitslose und Langzeitarbeitslose zumindest der Einstiegslohn auf dem ersten Arbeitsmarkt vermutlich gleichermaßen niedrig sein dürfte und insofern ähnliche Tätigkeitsbereiche im Niedriglohnbereich in Frage kommen. Mit Blick auf die Beschäftigungsperspektiven ist es daher gerechtfertigt, im Folgenden für beide Gruppen gemeinhin den Oberbegriff „Geringqualifizierte“ zu verwenden, sofern es nicht im konkreten Zusammenhang gerade auf die Unterscheidung der beiden Gruppen ankommt.

2. Bestandsaufnahme: Niedriglohnbeschäftigung in Deutschland

19. Vor diesem Hintergrund kommt dem Niedriglohnbereich im Rahmen eines Maßnahmenpakets, das die Beschäftigungschancen der Geringqualifizierten erhöht und zu einem Abbau der Arbeitslosigkeit in dieser Gruppe beiträgt, eine besondere Bedeutung zu. Nachfolgend wird daher der deutsche **Niedriglohnbereich** gerade auch mit Blick auf diese Problemgruppe näher betrachtet. Mit dem Niedriglohnbereich steht dabei die Höhe des Arbeitsentgelts, welches in einem Beschäftigungsverhältnis gezahlt wird, im Mittelpunkt, und nicht das für Verteilungsfragen wichtige

Problem niedriger Gesamteinkommen einer Person oder eines Haushalts. Im Allgemeinen wird die Niedriglohnschwelle anhand eines Lageparameters der Lohn- oder Einkommensverteilung definiert, meist ein bestimmter Prozentsatz des jeweiligen Medianeinkommens.¹⁾ Die Festlegung eines solchen Prozentsatzes ist gemeinhin eine diskretionäre Entscheidung.²⁾ In den meisten nationalen Untersuchungen zum Niedriglohnbereich wird – im Einklang mit verschiedenen internationalen Studien der OECD sowie der Europäischen Kommission – ein niedrig entlohnt Beschäftigter definiert als ein Arbeitnehmer, der weniger als zwei Drittel des Medianverdienstes erhält. Dieses Definitionskriterium für die Niedriglohnschwelle wird im Weiteren verwendet.

Bei dieser Abgrenzung des Niedriglohnbereichs und der Interpretation der damit abgeleiteten Ergebnisse ist zu beachten, dass die Größe des relativ zum Medianlohn definierten Niedriglohnsektors nicht nur von der Wahl des Schwellenwerts, sondern auch von der übrigen Lohnstruktur und dem allgemeinen Lohnniveau beeinflusst wird. Wird beispielsweise die Lohnstruktur aufgrund des Lohnsetzungsprozesses komprimiert, so kann dies zu einer höheren Niedriglohnschwelle führen, selbst wenn durch die Kompression Stellen im Niedriglohnbereich verloren gegangen sind; ähnliche Effekte können bei einem zu starken Anstieg des allgemeinen Lohnniveaus auftreten. Die hier verwendete Definition ist aber gleichwohl alternativen Abgrenzungen des Niedriglohnbereichs, beispielsweise anhand des sozialstaatlich garantierten Einkommens, vorzuziehen.

20. Eine daran anknüpfende Abgrenzung des Niedriglohnbereichs sollte zunächst einmal alle abhängigen Beschäftigungsverhältnisse unabhängig von der Beschäftigungsform und der Arbeitszeit erfassen. Die hinsichtlich des Umfangs der Stichprobe, der sektoralen Differenzierung und der Verlässlichkeit besten Daten sind die der Sozialversicherungsträger, die zu Analyse Zwecken insbesondere in Form der IAB-Beschäftigtenstichprobe (IABS) vom Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), Nürnberg, zur Verfügung stehen.³⁾ Allerdings erfasst die IABS gegenwärtig ausschließlich sozialversicherungspflichtig Beschäftigte im Zeitraum von 1993 bis 2001 und enthält zudem keine über eine Unterscheidung zwischen Vollzeit- und Teilzeitarbeit hinausgehenden Informationen zur Arbeitszeit. In den darauf aufbauenden Untersuchungen zum Niedriglohnbereich ist somit keine exakte Berechnung von Stundenlöhnen möglich. Insofern muss sich die Analyse auf der Grundlage der IAB-Daten auf die in Vollzeit sozialversicherungspflichtig beschäftigten Arbeitnehmer beschränken. Die Analyse von Vollzeit- und Teilzeitbeschäftigten im Niedriglohnsektor unter Einschluss von geringfügig entlohnt Beschäftigten wird hingegen typischerweise auf der Grundlage von Daten des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP) durchgeführt. Dieser Datensatz erfasst grundsätzlich sämtliche Formen der Erwerbstätigkeit und liefert insofern ein umfassenderes Bild, fußt allerdings auf einer kleineren Stichprobe und weist bei geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen eine Untererfassung auf.

¹⁾ Der Median wird bevorzugt eingesetzt, weil er weniger empfindlich auf Extremwerte reagiert als der Mittelwert.

²⁾ Einen Anhaltspunkt stellt die Europäische Sozialcharta (ESC) dar, zu der sich die Bundesrepublik Deutschland bereits im Jahr 1964 bekannt hat und die einen Lohn unter zwei Drittel des nationalen Durchschnittslohns als nicht angemessen festlegt. In der Spruchpraxis des Sachverständigenausschusses beim Europarat wird das angemessene (Mindest-) Entgelt mit rund 68 vH des nationalen Durchschnittslohns taxiert (Europarat 1961, 1996).

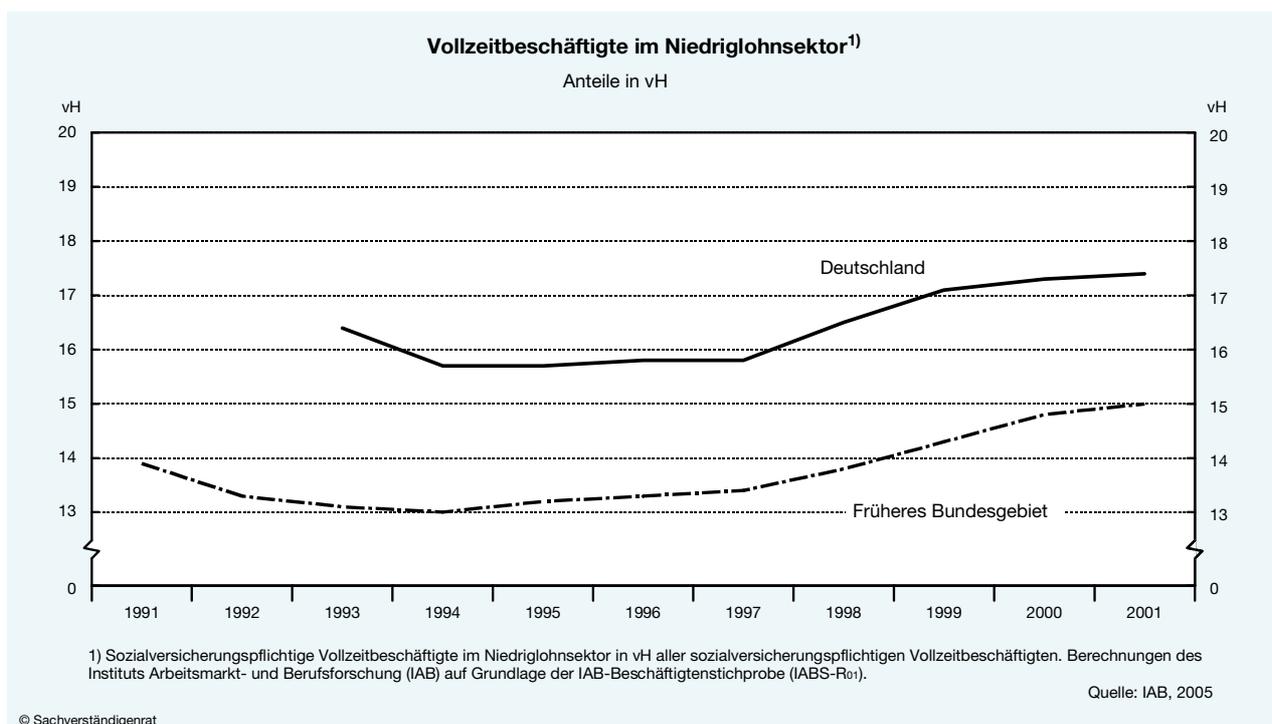
³⁾ Eine Datenbeschreibung findet sich bei Hamann et al. (2004). Der Stichprobenumfang entspricht in etwa 430 000 Personen im Jahresdurchschnitt. Die Grundgesamtheit sind alle sozialversicherungspflichtigen Vollzeitbeschäftigten (ohne Auszubildende), dies entspricht rund 22 Millionen Personen.

Niedriglohnschwelle und Größe des Niedriglohnssektors

21. Die anhand der IAB-Daten ermittelte **Niedriglohnschwelle** in Deutschland im Jahr 2001 betrug 53,61 Euro auf Basis des Bruttotagesentgelts und lag damit preisunbereinigt gut 19 vH höher als im Jahr 1993, was in etwa der durchschnittlichen Veränderungsrate der Löhne- und Gehälter in Höhe von 2,1 vH für diesen Zeitraum entspricht. Unter Berücksichtigung der Inflationsrate für diesen Zeitraum beträgt der Anstieg der Niedriglohnschwelle zwischen den Jahren 1993 und 2001 nur noch 3,9 vH (IAB, 2005).

22. Die relative **Größe des Niedriglohnssektors**, gemessen als Anteil der Niedrigverdiener an allen Vollzeitbeschäftigten, ist seit Mitte der neunziger Jahre leicht angestiegen und liegt im Jahr 2001 bei 17,4 vH, also gut bei einem Sechstel aller Vollzeitbeschäftigten – das entspricht in etwa 4 Millionen Personen (Schaubild 3).⁴⁾ Diese Zunahme der relativen Größe des Niedriglohnssektors ist vor allem mit dem Rückgang der sozialversicherungspflichtigen Vollzeitbeschäftigten zu erklären (Rhein und Stamm, 2006).

Schaubild 3



Ein ebenfalls auf der Beschäftigtenstatistik der Bundesagentur für Arbeit basierender Datensatz ist die Beschäftigten-Historik (BeH) des IAB. Die Informationen zu den darin enthaltenen, im Allgemeinen nicht mit den der IABS identischen Beschäftigungsverhältnissen reichen bis zum Jahr 2004. Ermittelt man die Niedriglohnschwelle mithilfe der BeH, so ergibt sich eine ähnliche Entwicklung der Größe des Niedriglohnbereichs wie auf der Basis der IABS, allerdings auf einem geringfügig höheren Niveau. Die in beiden Datensätzen zu beobachtende Zunahme des Niedriglohnssektors spätestens seit dem Jahr 1997 hat sich den Daten der BeH zufolge in den Jahren 2002 bis 2004 fortgesetzt (Rhein und Stamm, 2006). Auf eine Wiedergabe der Daten wird jedoch verzichtet, da die nachfolgend angeführten Strukturauswertungen auf der IABS basieren.

⁴⁾ Die Niedriglohnschwelle liegt in Deutschland bei rund 1 630 Euro, in Westdeutschland bei rund 1 700 Euro und Ostdeutschland bei rund 1 300 Euro.

23. Zu ähnlichen Ergebnissen kommen die auf SOEP-Daten basierenden Studien (Brenke, 2006; Fertig et. al., 2005, 30 ff.). Die gesonderte Erhebung von Brutto-Stundenlöhnen für Ost- und Westdeutschland deutet auf eine große regionale Lohndifferenz im Niedriglohnsektor hin, wenngleich die relative Größe des Niedriglohnbereichs in Ost- und Westdeutschland nur geringfügige Unterschiede aufweist. So beträgt die Niedriglohnschwelle im Jahr 2004 in Westdeutschland 9,83 Euro und in Ostdeutschland 7,15 Euro. Daraus ergibt sich ein Anteil der Niedriglohnbezieher in Relation zu allen abhängig Beschäftigten für das Jahr 2004 von 20,5 vH in Westdeutschland und von 22,5 vH in Ostdeutschland, für Deutschland von 20,8 vH. Bei einer Grundgesamtheit von gut 29 Millionen abhängig Beschäftigten bedeutet dies, dass etwa 6 Millionen Beschäftigte Stundenlöhne unterhalb der hier berechneten Niedriglohnschwelle beziehen.⁵⁾ Eine weitere Differenzierung des so definierten Niedriglohnbereichs im Hinblick auf die Verteilung zeigt zudem, dass mehr als 40 vH dieser Niedriglohnbeschäftigten, das heißt gut 2,6 Millionen Personen, Stundenlöhne von weniger als 50 vH des Medianentgelts und damit deutlich unterhalb der Niedriglohnschwelle erzielen.

Nimmt man die verschiedenen Studien und Datengrundlagen zusammen, so dürfte die Größe des deutschen Niedriglohnsektors somit im Bereich von 17,0 vH bis 23,0 vH, mithin bei rund einem Fünftel aller abhängig Beschäftigten liegen.

24. Die Rolle der **Teilzeitbeschäftigung innerhalb des Niedriglohnsektors** lässt sich unter Verwendung der SOEP-Daten analysieren. Dabei fällt auf, dass Beschäftigte in Teilzeitarbeit stärker von Niedriglöhnen betroffen sind als Vollzeitbeschäftigte (Tabelle 7). Insbesondere ist der Anteil der Beschäftigten im Niedriglohnbereich mit einem Minijob überproportional hoch. Er beläuft sich auf 26,3 vH und ist damit im Vergleich zum Anteil aller Beschäftigten mit einem Minijob gut viermal so groß.

Tabelle 7

Arbeitsform für die Beschäftigten im Niedriglohnsektor und für alle Beschäftigten im Jahr 2004¹⁾		
	Beschäftigte im Niedriglohnsektor	Alle Beschäftigten
	Anteile in vH	
Vollzeit	51,5	72,1
„reguläre“ Teilzeit	22,2	21,6
Minijobs	26,3	6,3

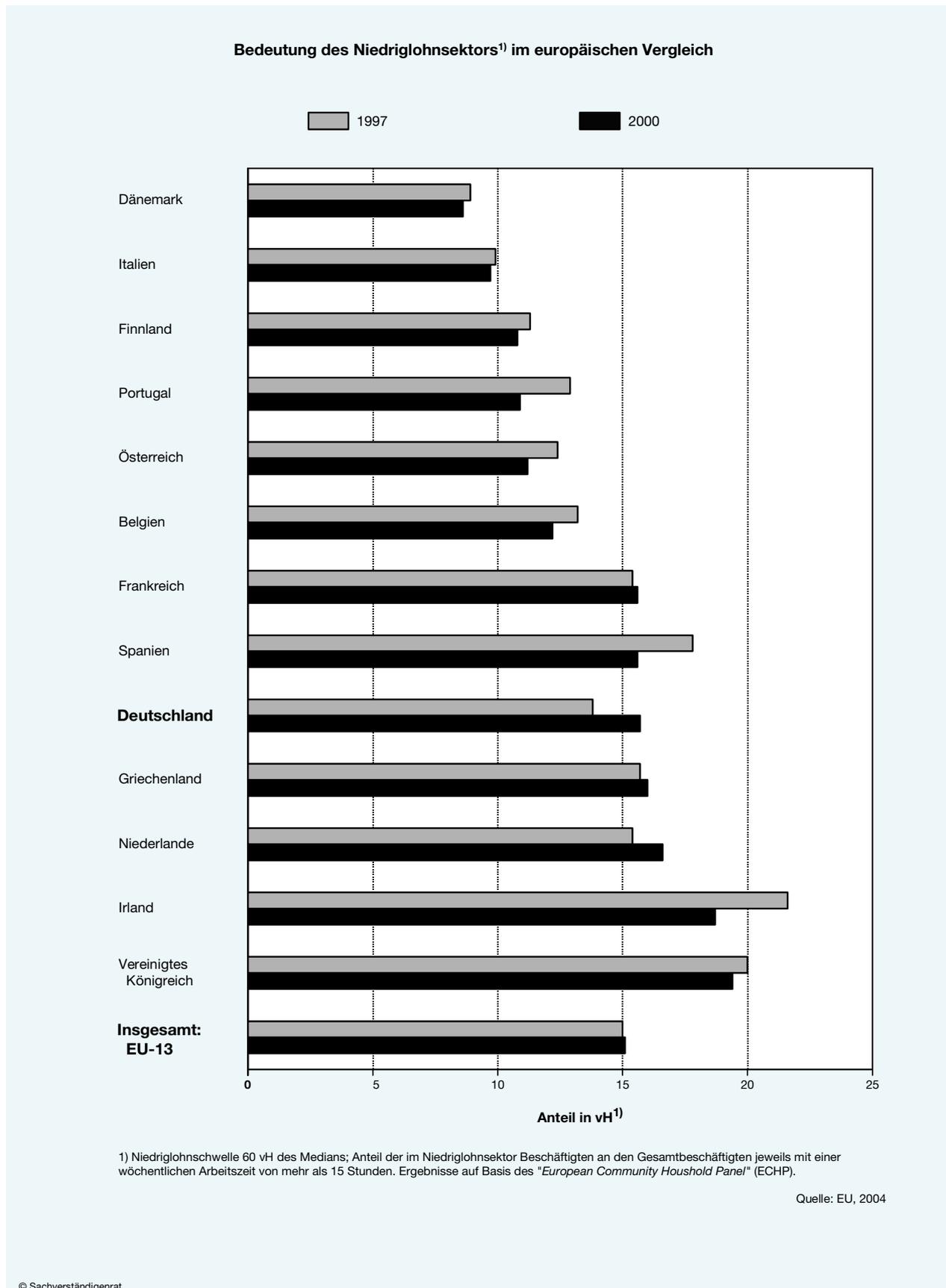
1) Auswertung mit dem Sozio-ökonomischen Panel (SOEP) 2004 (Quelle: Kalina und Weinkopf, 2006).

25. Ein Größenvergleich des deutschen Niedriglohnbereichs mit dem in anderen Ländern in der Europäischen Union kann mit Daten des Europäischen Haushaltspanels (ECHP) erfolgen, wobei der Untersuchung nur Beschäftigte mit einer Wochenarbeitszeit von mindestens 15 Stunden zugrunde liegen. Während der deutsche Niedriglohnsektor im Jahr 1997 noch deutlich kleiner als das

⁵⁾ Bezieht man alle beschäftigten Schüler, Studierenden sowie Rentner in die Auswertung mit ein (die Grundgesamtheit beträgt dann gut 31 Millionen Personen), ergibt sich ein Niedriglohnanteil von 22,1 vH, was absolut einer Zahl von knapp 6,9 Millionen Niedriglohnbeziehern entspricht.

Mittel der betrachteten 13 EU-Länder war, lag er im Jahr 2000 mit einem Anteil von 15,7 vH geringfügig oberhalb des Durchschnitts von 15,1 vH (Schaubild 4) und ist somit im Zeitraum dieser

Schaubild 4



vier Jahre am stärksten expandiert. Alles in allem weist die allgemeine Struktur des Niedriglohnssektors in Deutschland bei einem internationalen Vergleich ansonsten kaum ins Auge fallende Besonderheiten auf (Europäische Kommission, 2004; OECD, 2004, 2006).

26. Diese Ausweitung des Niedriglohnssektors steht im Einklang mit dem durch verschiedene Untersuchungen untermauerten Befund, dass seit Mitte der neunziger Jahre in Deutschland eine gewisse Aufspreizung der bis dahin spürbar komprimierten Lohnstruktur stattgefunden hat. So ist unter den in Vollzeit sozialversicherungspflichtig beschäftigten Arbeitnehmern der als Maß für die Ungleichheit von Löhnen dienende Quotient aus dem neunzigsten und dem zehnten Perzentil (90-10-Perzentilverhältnis) in Westdeutschland von 2,11 im Jahr 1994 auf 2,52 im Jahr 2004 angestiegen (Gernandt und Pfeiffer, 2006), eine auch von einer weiteren Untersuchung bestätigte Tendenz (Kohn, 2006). Die Ungleichheit der Löhne in Ostdeutschland fällt mit 2,87 im Jahr 2004 höher aus als in Westdeutschland. Zudem zeigt sich, dass der Anstieg der Lohnungleichheit zum größeren Teil – in Westdeutschland zu 65 vH und in Ostdeutschland zu 39 vH – auf eine stärkere Lohnspreizung zwischen dem Median und dem zehnten Perzentil der Lohnverteilung zurückzuführen ist und damit insbesondere den unteren Lohnbereich betrifft. Ein wichtiger Grund für die Zunahme der Lohnungleichheit in den unteren Lohngruppen dürfte die anhaltend hohe Arbeitslosigkeit sein, die den Lohndruck nach unten verstärkt. Auch anhand anderer Studien lässt sich die zunehmende Lohnspreizung zwischen dem Medianlohn und dem 10. Perzentil erkennen (IAB, 2005). Es zeigt sich, dass im Zeitraum von 1995 bis 2001 dieses Perzentilverhältnis von rund 1,7 auf über 1,8 angestiegen ist.⁶⁾ Im Vergleich mit den Vereinigten Staaten gibt es sogar Anhaltspunkte, dass die Lohnspreizung in einzelnen Gruppen in Deutschland stärker zugenommen hat (Möller, 2005). Das Niveau der Lohnspreizung allerdings ist in Deutschland immer noch deutlich geringer: Die OECD ermittelt für das 90-10-Perzentilverhältnis im Jahr 2003 einen Wert von 3,0 in Deutschland verglichen mit einem Wert von 4,7 in den Vereinigten Staaten (OECD, 2006). Die Daten der OECD zeigen darüber hinaus, dass die Zunahme der Lohnspreizung zwischen den Jahren 1994 und 2003 ein in fast allen Ländern zu beobachtender Prozess ist und Deutschland im Ländervergleich nach wie vor ein unterdurchschnittliches Niveau der Lohnspreizung aufweist (Schaubild 5).

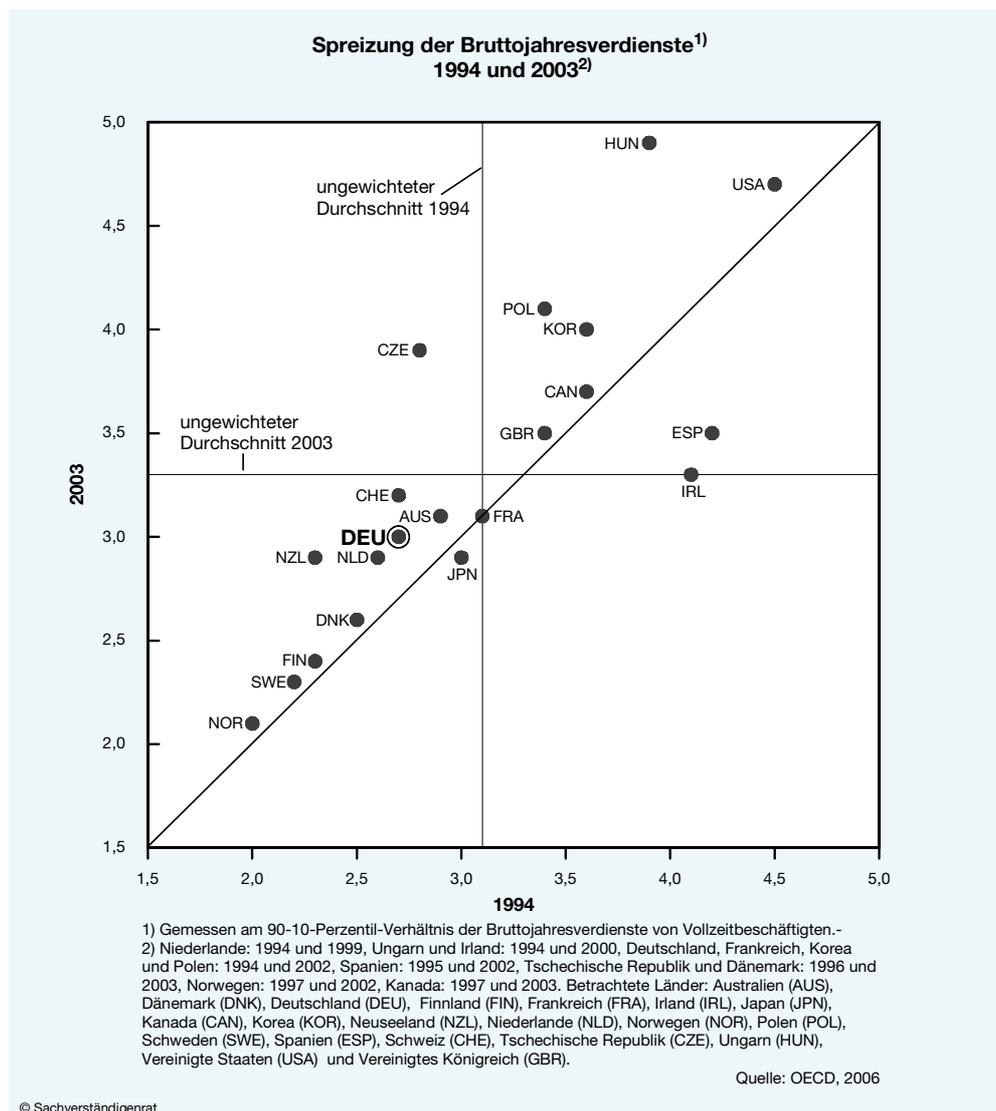
Ein Blick auf das innerdeutsche Lohngefüge der untersten Tariflöhne schließlich offenbart zum einen sehr große regionale Lohnunterschiede und zum anderen ein deutliches Lohngefälle zwischen West- und Ostdeutschland. Die niedrigsten Tariflöhne auf Stundenbasis finden sich im Friseurhandwerk in Brandenburg mit 2,75 Euro und im Erwerbsgartenbau in Thüringen mit 3,26 Euro (WSI-Tarifarchiv, 2006); sie liegen damit sehr deutlich selbst unterhalb der ostdeutschen Niedriglohnschwelle.

Struktur der Beschäftigten im Niedriglohnsektor

27. Eine Aufgliederung anhand wichtiger **Strukturmerkmale** – Geschlecht, geografische Verteilung, Ausbildungsniveau und Altersgruppen – der Arbeitnehmer, die im Jahr 2001 sozialver-

⁶⁾ In einer anderen Studie zeigen Fitzenberger und Kohn (2006), dass das qualifikatorische Lohndifferential in Segmenten mit starken Gewerkschaften geringer ausfällt und die Stauchung der Lohnverteilung asymmetrisch ist, das heißt insbesondere in der unteren Hälfte die Schiefe der Lohnverteilung erhöht ist.

Schaubild 5



sicherungspflichtig in Vollzeit im deutschen Niedriglohnbereich beschäftigt waren, zeigt, dass die Gruppe der Beschäftigten, die über eine Berufsausbildung verfügen, mit einem Anteil von 60 vH beachtlich hoch ist (Tabelle 8).⁷⁾ Somit ist der Niedriglohnsektor keineswegs eine ausgeprägte „Domäne“ von Geringqualifizierten, und dies, obwohl, wie bei den hier verwendeten Daten, Teilzeitbeschäftigungsverhältnisse nicht einmal berücksichtigt sind, die, wenn sie im Nebenerwerb oder als ergänzende Erwerbstätigkeit in einem Paarhaushalt ausgeübt werden, häufig von qualifizierten Beschäftigten getätigt werden dürften. Dieser Befund ist insbesondere dann problematisch, wenn er auf einen Verdrängungswettbewerb zu Lasten der Geringqualifizierten zurückzuführen ist. Für das Auftreten eines derartigen Substitutionsprozesses gibt es eine Reihe möglicher Erklärungen. Qualifizierte Arbeitnehmer haben aufgrund ihrer – auch bei einfachen Tätigkeiten vermutlich – höheren Produktivität und anderer Merkmale, die aus Sicht des Arbeitgebers wünschenswert und mit dem Qualifikationsniveau positiv korreliert sind (niedrigeres Risiko sozialer Probleme

⁷⁾ Eine Untersuchung anhand von Daten des Europäischen Haushaltspanels kommt zu dem Ergebnis, dass in Deutschland der Anteil der Qualifizierten im Niedriglohnbereich oberhalb des europäischen Durchschnitts liegt (Marlier und Ponthieux, 2000).

Tabelle 8

Struktur der Vollzeit-Niedriglohnbeschäftigung in Deutschland¹⁾ im Jahr 2001

	Vollzeitbeschäftigte im Niedriglohnsektor	Alle Vollzeit- beschäftigten
	Anteile in vH	
Geschlecht		
Männer	43,0	65,1
Frauen	57,0	34,9
Ostdeutschland und Westdeutschland nach Geschlecht		
Ostdeutschland, insgesamt	37,8	17,6
Männer	53,9	58,0
Frauen	46,2	42,0
Westdeutschland, insgesamt	62,2	82,4
Männer	36,4	66,6
Frauen	63,6	33,4
Ausbildungsniveau		
Ohne Ausbildung	15,2	11,5
Berufsausbildung	60,0	63,3
Abitur	0,8	0,7
Abitur und Berufsausbildung	1,7	4,2
Fachhochschule	0,6	3,8
Hochschule	0,8	6,1
Unbekannt ²⁾	21,0	10,5
Alter		
15 bis 24 Jahre	16,1	7,2
25 bis 54 Jahre	76,2	82,9
55 bis 64 Jahre	7,8	10,0

1) Sozialversicherungspflichtige Beschäftigte. Ostdeutschland: einschließlich Berlin-Ost; Westdeutschland: einschließlich Berlin-West. Berechnungen des IAB auf Grundlage der IAB-Beschäftigtenstichprobe (IAB-R01). Entscheidend für die geografische Zuordnung eines Beschäftigten ist der Beschäftigungsort, nicht der Wohnort. - 2) Es handelt sich hierbei nicht um fehlende Werte, sondern um die Angabe, dass aktuell keine Informationen zur Ausbildung vorliegen.

Quelle: IAB, 2005

oder von krankheitsbedingten Fehlzeiten; soziale Kompetenz) eine bessere Chance, offene Stellen zu besetzen, die für Geringqualifizierte geeignet und ausgeschrieben sind. Die Annahme eines solchen Stellenangebots, auch wenn es mit einem niedrigeren Lohn einhergeht, kann dann für qualifizierte Arbeitnehmer gleichwohl sinnvoll sein. Dies ist etwa dann der Fall, wenn angesichts einer schlechten Arbeitsmarktlage nicht genügend freie Stellen für Qualifizierte verfügbar sind oder die Chance, eine besser entlohnte und der eigenen Qualifikation angemessene Stelle zu finden, durch eine vorübergehende Beschäftigung im Niedriglohnbereich nicht verschlechtert und – verglichen mit der Alternative, arbeitslos zu sein – vielleicht sogar verbessert wird. In allen Fällen sehen sich Geringqualifizierte bei der Arbeitsplatzsuche mit einer Konkurrenz konfrontiert, bei der sie bei ähnlichen Lohnforderungen deutlich geringere Einstellungschancen haben.

28. Frauen üben deutlich häufiger als Männer eine Tätigkeit im Niedriglohnbereich aus: Der Frauenanteil unter den Niedriglohnbeschäftigten beträgt 57 vH gegenüber nur 34,9 vH unter allen Beschäftigten (Tabelle 8). Zudem fällt bei der Betrachtung der geografischen Verteilung auf, dass Frauen in Westdeutschland ein höheres Niedriglohnrisiko als in Ostdeutschland aufweisen, denn

der Unterschied zwischen dem Frauenanteil im Niedriglohnbereich und in der Gesamtwirtschaft ist in Westdeutschland deutlich höher als in Ostdeutschland.

Kein überraschendes Ergebnis liefert eine Differenzierung nach dem Alter. So arbeiten insbesondere Personen im Alter zwischen 15 und 24 Jahren überproportional häufig im Niedriglohnbereich, obgleich der Großteil an Niedriglohnarbeit im mittleren Erwerbssalter stattfindet.

29. Unterteilt man anhand von SOEP-Daten die Beschäftigten nach Qualifikation und Beschäftigungsform (Vollzeit, Teilzeit oder geringfügige Beschäftigung) und ermittelt für die einzelnen Gruppen jeweils den Anteil der darin im Niedriglohnsektor Beschäftigten (Niedriglohnanteil), so finden sich eine Reihe von Auffälligkeiten: Bei den formal Geringqualifizierten ist der Niedriglohnanteil unabhängig von der Beschäftigungsform besonders hoch, und bei allen Qualifikationsniveaus liegt der Niedriglohnanteil unter den Teilzeitbeschäftigten und den geringfügig Beschäftigten deutlich höher als bei den Vollzeitbeschäftigten (Tabelle 9). Dies bestätigt für die einzelnen Qualifikationsniveaus den bereits für die Gesamtheit aller Beschäftigten ermittelten Befund, dass Niedriglöhne im Teilzeitbereich stärker verbreitet sind als im Vollzeitbereich und lässt vermuten, dass die anhand der IABS errechneten Anteile für den Niedriglohnbereich eher Untergrenzen darstellen.

Tabelle 9

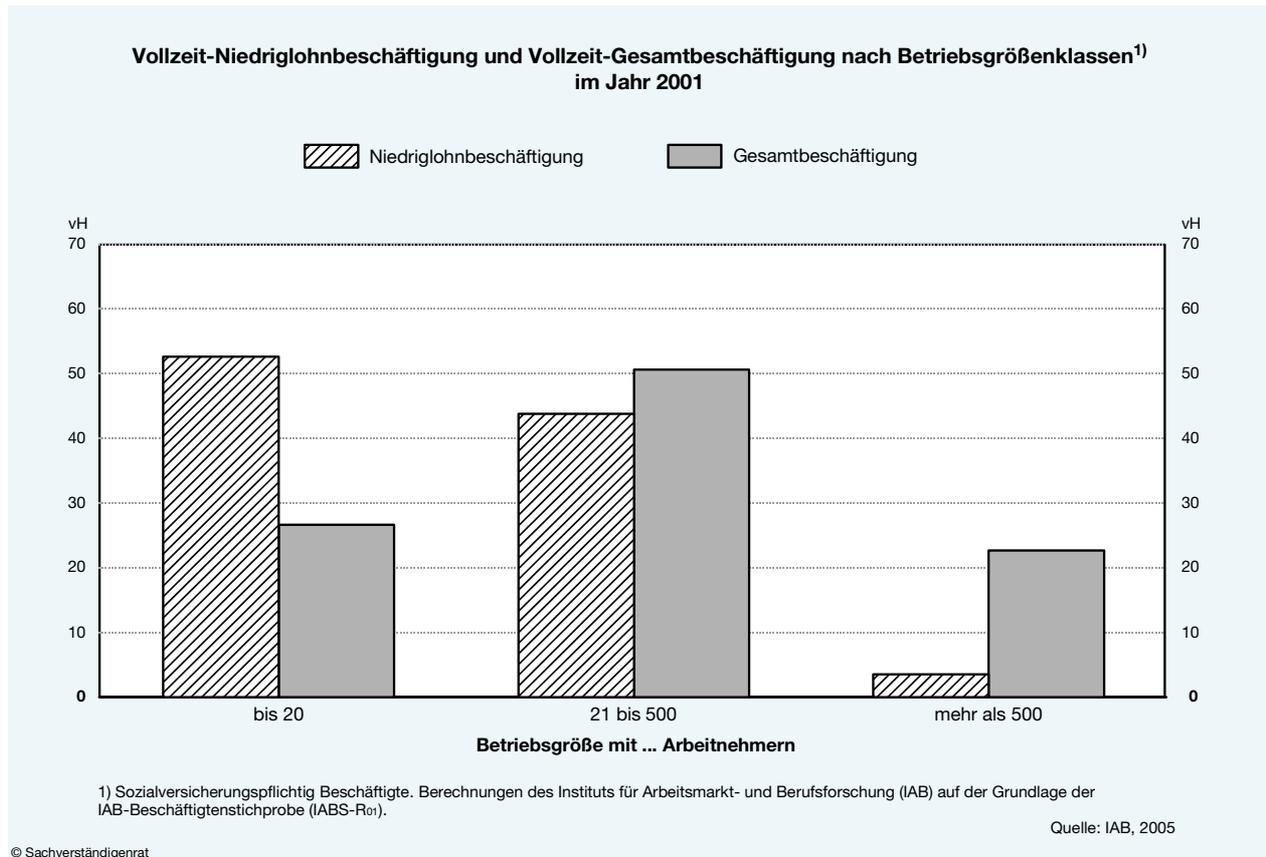
Arbeitsform und Ausbildung der Beschäftigten im Niedriglohnsektor im Jahr 2004 ¹⁾				
Arbeitsform	Ausbildung			Nachrichtlich: Jeweilige Arbeitsform aller Beschäftigten im Niedriglohnsektor
	Ohne Berufs- ausbildung	Mit Berufs- ausbildung	Uni-/FH- Ausbildung	
Anteile in vH				
Vollzeit	32,5	15,1	5,8	14,6
Teilzeit	40,2	22,4	11,1	21,1
Minijobs	88,7	86,8	75,8	85,8 ²⁾

1) Auswertung mit dem Sozio-ökonomischen Panel (SOEP) 2004 (Quelle: Kalina und Weinkopf, 2006). Zum Beispiel: 32,5 vH der Beschäftigten im Niedriglohnsektor arbeiten Vollzeit und haben keine Berufsausbildung. - 2) Die RWI-Studie (2004) kommt hier zu abweichenden Ergebnissen, dies hängt aber mit der anderen Abgrenzung des Niedriglohnbereichs in Höhe von 60 vH des Medianstundenlohns zusammen.

Struktur des Niedriglohnbereichs nach Wirtschaftsbereichen und Betriebsgrößen

30. Bei einer Betrachtung der **Betriebsgröße und der Wirtschaftszweige** des deutschen Niedriglohnsektors zeigt sich, dass mehr als die Hälfte aller Beschäftigten im Niedriglohnbereich in kleinen Betrieben, das heißt in solchen mit weniger als 20 Arbeitnehmern beschäftigt sind (Schaubild 6). Dies ist insofern wenig überraschend, als die Durchschnittslöhne in kleineren Betrieben durchweg und auch in anderen Ländern niedriger sind als in großen Unternehmen (Brenke, 2006; IAB, 2005).

Schaubild 6

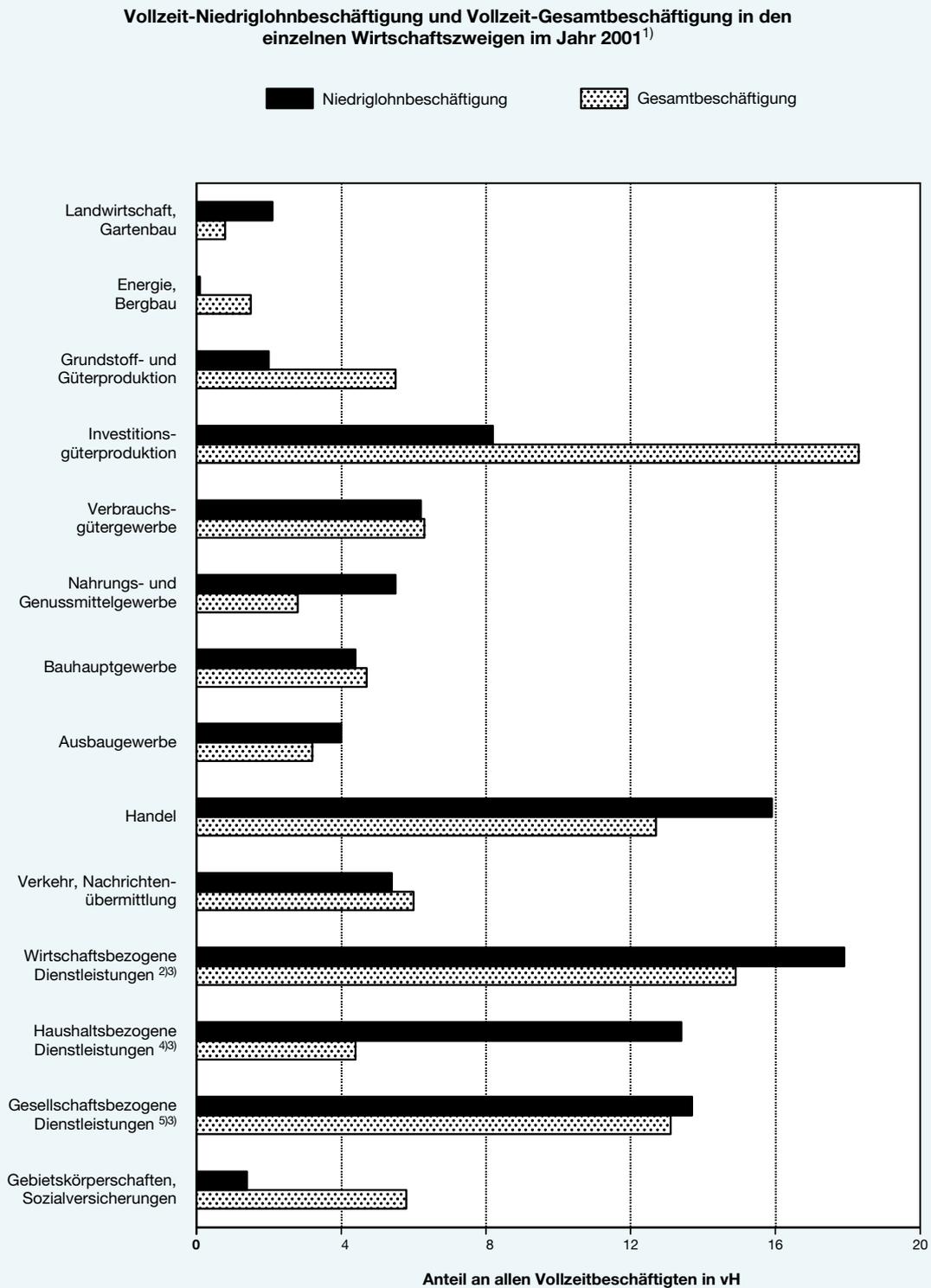


31. Von Interesse ist auch die **Verteilung der Beschäftigten** im Niedriglohnsektor auf die verschiedenen Wirtschaftszweige (Schaubild 7). Über 60 vH aller Niedrigverdiener in Deutschland sind nach Abgrenzung der verwendeten IAB-Daten im Dienstleistungsbereich und im Handel beschäftigt.⁸⁾ Ein ganz ähnliches Ergebnis zeigt sich bei einer Auswertung, die anhand des Mikrozensus 2005 vorgenommen wurde. Dabei fällt insbesondere der hohe Anteil von Niedriglohnbeschäftigten in Teilbereichen des Dienstleistungssektors wie beispielsweise dem Gesundheits- und Sozialwesen sowie im Bereich der sonstigen Dienstleistungen auf.⁹⁾ Dieser Befund stellt zudem eine deutsche Besonderheit dar. Beispielsweise arbeiten 13,4 vH aller Niedriglohnbeschäftigten nach den Ergebnissen des IAB in haushaltsbezogenen Dienstleistungen, während der Anteil der in diesem Wirtschaftszweig Beschäftigten an der Gesamtbeschäftigung lediglich 4,4 vH beträgt und damit deutlich unterhalb des Niveaus in anderen Ländern liegt (Europäische Kommission, 2004). Niedriglöhne sind zudem im Gastgewerbe, in der Land- und Forstwirtschaft sowie beim Einzelhandel weit verbreitet. In den Wirtschaftssektoren der chemischen Industrie, dem Kredit- und Versicherungsgewerbe sowie im Fahrzeugbau erkennt man dagegen nur einen sehr geringen Niedriglohnanteil von durchschnittlich etwa 2,5 vH.

⁸⁾ Die im Rahmen der IAB-Daten zugrunde gelegte Abgrenzung der Wirtschaftszweige basiert auf dem früher von der damaligen Bundesanstalt für Arbeit (BA) verwendeten Verzeichnis der Wirtschaftszweige aus dem Jahr 1973 (WS 73). Eine Aufgliederung nach wirtschaftsbezogenen Dienstleistungen, haushaltsbezogenen Dienstleistungen und gesellschaftsbezogenen Dienstleistungen unter Verwendung der WS 73 wird im Schaubild 7 dargestellt und erläutert; zu den Einzelheiten siehe Dietz (1988).

⁹⁾ Bei dieser Auswertung wurde die Klassifikation der Wirtschaftszweige, Ausgabe 2003 (WZ 2003) verwendet.

Schaubild 7



1) Berechnungen des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) auf der Grundlage der IAB-Beschäftigtenstichprobe (IABS-R01). - 2) Im Wesentlichen: Kredit- und Finanzwesen, Versicherungsgewerbe, Grundstücks- und Wohnungswesen, Vermögensverwaltung. - 3) Zu den Einzelheiten der Systematik der Wirtschaftszweige siehe Dietz, 1988. - 4) Im Wesentlichen: Hotels, Gasthöfe und sonstige Beherbergungsstätten, Gast- und Speisewirtschaften, Friseurgewerbe, Wäschereien, Chemische Reinigungen. - 5) Im Wesentlichen: Heime als Unternehmen, Allgemeinbildende Schulen von Organisationen ohne Erwerbszweck und Gebietskörperschaften, Straßenreinigung, Müllabfuhr von Gebietskörperschaften.

32. Das IAB-Betriebspanel ermöglicht es, auf Basis einer Befragung von 9 000 Betrieben die **Unterschiede der Tarifbindung** zwischen Ost- und Westdeutschland detailliert zu untersuchen. Dabei ist erstens festzustellen, dass vor allem neu gegründete Betriebe in Ostdeutschland keiner Arbeitgebervereinigung beitreten oder aber sehr oft die Möglichkeit von tariflichen Öffnungsklauseln nutzen. Zweitens zeichnet sich seit einigen Jahren ebenfalls in Westdeutschland eine rückläufige Tarifbindung ab. Davon ist insbesondere der expandierende Dienstleistungssektor betroffen. Die nachlassenden Bindungskräfte von Tarifverträgen könnten sowohl Ursache als auch Folge der beschriebenen Expansion von Arbeitsplätzen im Niedriglohnbereich in Deutschland sein. Im Jahr 2003 lag die Tarifbindung in Westdeutschland bei 70 vH und in Ostdeutschland bei etwa 54 vH aller Unternehmen. Insbesondere lassen sich aber in den oben bereits erwähnten Branchen sehr große Unterschiede bei der Tarifbindung, in einer Spanne von knapp 20 vH bis über 90 vH in Relation zu allen Beschäftigten, feststellen, und es fällt auf, dass die Tarifbindung mit der Betriebsgröße zunimmt. Dies deutet darauf hin, dass in den Branchen und Unternehmen, in denen der Niedriglohnanteil hoch ist und sich insofern am ehesten Beschäftigungschancen für Geringqualifizierte bieten, Tariflöhne von geringerer Bedeutung sind.

Aufstiegsmobilität der im Niedriglohnbereich Beschäftigten

33. Ein wichtiger Punkt für die Beschäftigten im Niedriglohnsektor ist die **Aufstiegsmobilität**, das heißt die Wahrscheinlichkeit, im Zeitverlauf – über die Niedriglohnschwelle – in eine höher entlohnte Beschäftigung zu wechseln und damit den Niedriglohnbereich zu verlassen. Bedeutsam ist die Aufstiegsmobilität auch vor dem Hintergrund der beträchtlichen Zahl an besser qualifizierten Beschäftigten im Niedriglohnbereich: Denn eine Erhöhung des Anteils von geringqualifizierten Arbeitnehmern im Niedriglohnbereich dürfte zumindest teilweise auch mit einer Substitution von Qualifizierten verbunden sein, die dann eine ihrer Produktivität angemesseneren Tätigkeiten außerhalb des Niedriglohnsektors finden müssen.

Untersuchungen auf der Basis der IABS zeigen, dass im Zeitraum der Jahre 1996 bis 2001 rund 32,5 vH der Beschäftigten im Niedriglohnsektor den Sprung über die Niedriglohnschwelle geschafft haben (Tabelle 10). Jedoch gehörten gut zwei Drittel der Niedriglohn-Vollzeitbeschäftigten im Jahr 2001 immer noch zu den Geringverdienern (Rhein et al., 2005). Vergleicht man die so ermittelte Aufstiegsmobilität mit dem Zeitraum von 1986 bis 1991, stellt man fest, dass die Aufstiegsmobilität abgenommen hat. Dieser Befund wird auch von der Europäischen Kommission (2004) bestätigt, welche ausgehend vom Jahr 1994 die Aufstiegswahrscheinlichkeiten von Arbeitnehmern in den folgenden sieben Jahren ermittelte. Nach sieben Jahren lag die Aufstiegswahrscheinlichkeit in Deutschland noch unter 50 vH, während sich in allen anderen EU-Vergleichsländern ein Wert von über 60 vH ergab.

Einer Untersuchung des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung zufolge hat sich das Phänomen einer geringen Aufstiegsmobilität aus dem Niedriglohnbereich tendenziell weiter verfestigt, was auf die gestiegenen Eintrittsraten in den Niedriglohnbereich zurückzuführen sein könnte (RWI, 2004). Denn obwohl der Zusammenhang zwischen den beiden Größen a priori unbestimmt ist, gibt es einen empirisch beobachteten reziproken Zusammenhang zwischen der Größe eines Niedriglohnsektors in einem Land und der Wahrscheinlichkeit, als Niedriglohnbeschäftigter die Niedriglohnschwelle zu überspringen. Aufgrund dieses Zusammenhangs allein dürfte die Aufstiegswahrscheinlichkeit in Deutschland allerdings nicht derart gering ausfallen, da die relative Größe des deutschen Niedriglohnsektors, trotz zunehmender Größe, nur leicht ober-

Tabelle 10

**Aufstiegsmobilität zwischen den Jahren 1996 und 2001
von im Jahr 1996 vollzeitbeschäftigten Niedrigverdienern¹⁾**

	Struktur der Grundgesamtheit	Aufstiegswahrscheinlichkeit ²⁾
	vH	
Alle Personen	100,0	32,5
Geschlecht		
Männer	40,5	40,0
Frauen	59,5	27,3
Beschäftigt im Jahr 2001 in		
Westdeutschland	57,4	40,2
Ostdeutschland	42,6	22,0
Ausbildungsniveau im Jahr 2001		
Ohne Ausbildung	13,3	32,5
Berufsausbildung	67,5	32,1
Abitur sowie Abitur und Berufsausbildung	2,1	54,0
Universität oder Fachhochschule	1,6	62,3
Unbekannt	15,5	.
Alter im Jahr 1996		
15 bis 24 Jahre	15,9	55,9
25 bis 54 Jahre	82,1	28,5
55 bis 64 Jahre	2,1	16,9
Betriebswechsler, 1996 bis 2001		
Ja	10,9	40,4
Nein	89,1	31,5

1) Es wurden 30 739 sozialversicherungspflichtige, vollzeitbeschäftigte Personen betrachtet, die im Jahr 1996 Niedrigverdiener waren. -

2) Wahrscheinlichkeit im angegebenen Zeitraum in eine höher entlohnte Beschäftigung, die über der Niedriglohnschwelle liegt, zu wechseln.

Quelle: IAB, 2005

halb des europäischen Durchschnittswerts liegt. Diese Befunde einer niedrigen Aufwärtsmobilität aus dem Niedriglohnbereich werden ferner dadurch relativiert, dass in Deutschland die Einkommensmobilität verglichen mit anderen Ländern eher hoch zu sein scheint (Esping-Andersen, 2004).

Wenig überraschend ist ferner, dass insbesondere die Minijobs keine verlässliche Brücke in den regulären Arbeitsmarkt darstellen (RWI, 2004).

34. Die Struktur der „Aufsteiger“ aus dem Niedriglohnsektor weist das zu erwartende Muster auf. So ist insbesondere bei jungen Männern in Westdeutschland mit überdurchschnittlich guter Qualifikation eine hohe Aufstiegsmobilität festzustellen.

Eine geringe Aufstiegsmobilität ist insbesondere bei den Frauen und Beschäftigten in Ostdeutschland zu erkennen. Wenig überraschend steigt tendenziell die Aufstiegswahrscheinlichkeit mit dem Qualifikationsniveau, sie ist allerdings bei Personen mit einer Berufsausbildung geringfügig niedriger als bei Personen ohne Berufsausbildung. Eine mögliche Interpretation ist, dass das deutsche

Berufsausbildungssystem aufgrund des breit angelegten Ausbildungsangebots zwar gut aufgestellt ist, aber nicht zwangsläufig die Aufstiegsmobilität erhöht.

Einkommensverteilung und Einkommensarmut im Niedriglohnsektor

35. Ein im Zusammenhang mit dem Niedriglohnbereich häufig diskutiertes Problem ist seine Wirkung auf die Verteilung der Einkommen und die Gefahr einer zunehmenden Einkommensarmut. Betrachtet man die im Zweiten Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung festgestellte Zunahme der Einkommensungleichheit, so zeigt sich, dass die stärkere Streuung der Bruttoeinkommen aus unselbständiger Arbeit insbesondere auf den Anstieg von Teilzeitbeschäftigung und nicht so sehr auf eine stärkere Ungleichheit der Löhne zurückzuführen ist.¹⁰⁾

Nimmt man auf Basis von SOEP-Daten des Jahres 1998 eine Aufgliederung nach dem Vorliegen einer Erwerbstätigkeit im Niedriglohnsektor und dem Haushaltseinkommen vor, so stellt man fest, dass ein Niedriglohn nicht notwendigerweise auch Einkommensarmut bedeutet. Bei einem Teil der Niedriglohnbezieher wird die Armut durch den Haushaltskontext und/oder durch andere Einkommen – zum Beispiel staatliche Transfers – kompensiert. Insgesamt sind 6,3 vH aller Erwerbstätigen einkommensarm (Strengmann-Kuhn, 2000). Die Armutsquote von Erwerbstätigen liegt damit deutlich unter der Niedriglohnquote, und eine Niedriglohntätigkeit geht nicht unbedingt mit Einkommensarmut einher.¹¹⁾ Gleichwohl weisen Personen aus dem Niedriglohnbereich ein deutlich höheres Einkommensarmutsrisiko auf als Erwerbstätige insgesamt. Betrachtet man die Werte für Deutschland in einem internationalen Vergleich, so liegt das Einkommensarmutsrisiko im Niedriglohnsektor im Mittelfeld (Europäische Kommission, 2004). Drei Viertel der Erwerbstätigen aus dem Niedriglohnsektor fallen mit ihrem Haushaltseinkommen allerdings nicht unter die Armutsgrenze (Strengmann-Kuhn, 2000). In Westdeutschland arbeitet in jedem zweiten Niedriglohnhaushalt ein Haushaltsmitglied, das mehr als den Niedriglohn verdient, und in Ostdeutschland haben 43 vH der Arbeitnehmer mit einem Niedriglohn noch einen Partner, der mehr verdient als einen Niedriglohn (IW Köln, 2006). Neben den Partnereinkommen spielen andere Zusatzeinkünfte wie Einnahmen aus öffentlichen Transferzahlungen, beispielsweise Renten und Kindergeld, mit 25 vH, Einnahmen aus Vermögen mit 11 vH sowie Einnahmen aus selbständiger Arbeit mit 6 vH in Bezug auf das gesamte Haushaltseinkommen eine Rolle. Demgemäß sind von Einkommensarmut in vielen Fällen Alleinerziehende mit einem Niedriglohn betroffen, obgleich für diesen Personenkreis oftmals ein Anspruch auf Arbeitslosengeld II gegeben ist.

Zwischenfazit

36. Es kann festgehalten werden, dass Beschäftigte im Niedriglohnsektor keineswegs eine „Randgruppe“ in der deutschen Bevölkerung darstellen und nicht nur junge und unqualifizierte Personen Niedriglöhne beziehen. Ausgehend von einer Reihe von Studien und Datensätzen liegt die Größe des Niedriglohnsektors in einem Bereich von rund 17 vH bis 23 vH aller Beschäftigten in Deutschland, was in etwa 4 Millionen bis 6 Millionen Erwerbstätigen in diesem Segment ent-

¹⁰⁾ Siehe Zweiter Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung (2005). Dort wird die Armutsgrenze bei 60 vH des äquivalenzgewichteten Median-Nettoeinkommens definiert. Diese Definition steht im Kontrast zu der üblicherweise verwendeten Armutsgrenze von 50 vH des Medianeinkommens.

¹¹⁾ Entsprechendes gilt auch für andere OECD-Länder, wie eine – wenn auch mit Daten aus der ersten Hälfte der neunziger Jahre durchgeführte – Untersuchung der OECD zeigt (OECD, 1998).

sprache. Dies zeigt, dass auch in Deutschland offensichtlich eine Nachfrage nach niedrig entlohnten Tätigkeiten vorhanden ist. Die Lohnspreizung hat in den letzten Jahren in Deutschland zugenommen, eine Entwicklung, die indes auch in fast allen anderen OECD-Ländern zu beobachten war. Im Einklang damit ist der deutsche Niedriglohnbereich in den vergangenen Jahren angewachsen; hinsichtlich der Größe liegt er inzwischen leicht oberhalb des europäischen Durchschnittswerts. Dem entgegen ist in Deutschland die Aufwärtsmobilität im europäischen Vergleich sehr niedrig. Ansonsten zeigt der deutsche Niedriglohnsektor bei einem internationalen Vergleich nur wenige Besonderheiten.

Niedriglohnbeschäftigte finden sich überdurchschnittlich häufig in den Branchen, in denen die Tarifbindung eher niedrig ist (in der Regel Dienstleistungsbereiche), sowie in kleinen Unternehmen, welche im Übrigen ebenfalls eine niedrige Tarifbindung aufweisen. Auffällig ist die große Anzahl von im Niedriglohnbereich beschäftigten Frauen und von Personen mit einer Berufsausbildung sowie von Teilzeitbeschäftigten. Für Ostdeutschland ist zu konstatieren, dass dort Beschäftigung im Niedriglohnbereich, auch bei Abgrenzung mit einer separaten Niedriglohnschwelle, überdurchschnittlich häufig vorkommt. Hervorzuheben ist aber auch, dass, obgleich die Wahrscheinlichkeit für Einkommensarmut unter den Niedriglohnbezieherinnen deutlich höher ist, ein Niedriglohn in Deutschland nicht zwingend Einkommensarmut nach sich zieht.

3. Schlussfolgerungen

37. Bei der Bewältigung der zentralen wirtschaftspolitischen Herausforderung, die hohe und verfestigte Arbeitslosigkeit in Deutschland nachhaltig zu verringern, müssen die Verbesserung der Beschäftigungssituation der Geringqualifizierten und der Abbau der Langzeitarbeitslosigkeit eine herausgehobene Rolle spielen. Die Arbeitsmarktlage dieser beiden Gruppen, die zusammen inzwischen nahezu zwei Drittel aller registrierten Arbeitslosen ausmachen, hat sich über die Jahre kontinuierlich verschlechtert und ist mittlerweile auch im internationalen Vergleich auffallend ungünstig. Umgekehrt wird eine Besserung in diesem Bereich damit aber auch besonders spürbar zum Abbau der Arbeitslosigkeit beitragen. Inzwischen fallen rund drei Viertel der arbeitslosen Geringqualifizierten und der Langzeitarbeitslosen in den Rechtskreis des SGB II und machen dort auch die Mehrzahl der arbeitslosen Leistungsbezieher aus. Das Arbeitslosengeld II bietet sich insofern als Ausgangspunkt für auf diese Gruppe zielende Maßnahmen geradezu an. Ein beträchtlicher Teil der Bezieher von Arbeitslosengeld II, von denen die meisten in Bedarfsgemeinschaften ohne Kinder leben, erzielt zusätzliches Erwerbseinkommen. Meist liegt es jedoch im Minijobbereich und dort häufig sogar am unteren Ende, wo die Anrechnungsmodalitäten für die erwerbstätigen Leistungsempfänger aufgrund niedriger Transferentzugsraten günstig sind.

Angesichts ihrer niedrigen Produktivität dürften die meisten Arbeitslosen aus den beiden genannten Problemgruppen auf dem Arbeitsmarkt vor allem bei einfachen und daher nur niedrig vergüteten Tätigkeiten die Chance auf einen Arbeitsplatz haben. Insofern kommt dem Niedriglohnbereich im Rahmen einer Strategie zum Abbau der Arbeitslosigkeit eine besondere Rolle zu. Seine Messung ist konzeptionell und mit Blick auf die verfügbaren Daten schwierig. Als grober Richtwert für Deutschland kann indes gelten, dass rund ein Fünftel der Arbeitnehmer im Niedriglohnbereich beschäftigt ist und damit einen Stundenverdienst erzielen, der nicht mehr als zwei Drittel des Medianlohns beträgt. Somit gibt es in Deutschland durchaus bereits einen Niedriglohnbereich, der zu-

dem eine auch im Ländervergleich nicht ungewöhnliche Größenordnung aufweist. Eine nähere Betrachtung zeigt, dass die gängige Gleichsetzung von Niedriglöhnen und Armut sowie von Niedriglohnjobs und Geringqualifizierten nicht zutrifft: Die im Niedriglohnbereich Beschäftigten gehören mehrheitlich nicht zu Haushalten aus dem Niedrigeinkommensbereich; im Niedriglohnbereich sind viele Arbeitnehmer mit abgeschlossener Berufsausbildung oder höherer Qualifikation tätig und stellen dort sogar die Mehrzahl der Beschäftigten. Lässt man einmal außer Acht, dass im Dienstleistungsbereich und insbesondere im Bereich der haushaltsnahen Dienstleistungen das Reservoir an Arbeitsmöglichkeiten in Deutschland noch nicht hinreichend ausgeschöpft zu sein scheint und das Beschäftigungspotential auch durch eine Verbesserung anderer Rahmenbedingungen wie einen Abbau der in Deutschland immer noch hohen Regulierungsdichte im Dienstleistungsbereich (Monopolkommission, 2006; OECD, 2002) erhöht werden könnte, so bleibt die Frage, was arbeitsmarktpolitisch getan werden kann, damit die bereits jetzt im Niedriglohnbereich vorhandenen Beschäftigungsmöglichkeiten besser von den auf dieses Arbeitsmarktsegment besonders angewiesenen Problemgruppen am Arbeitsmarkt wahrgenommen werden. Die Beantwortung dieser Frage steht im Zentrum der folgenden Kapitel dieser Expertise.

KAPITEL III

Kombilöhne: Theoretische Analyse

38. Ein Weg, die Beschäftigung bestimmter Gruppen zu fördern, ist die Zahlung eines staatlichen Zuschusses, das heißt einer Subvention, wenn entsprechende Beschäftigungsverhältnisse zustande kommen. Die folgende theoretische Analyse setzt sich daher zum Ziel, die Reaktionen von Arbeitsanbietern und Arbeitsnachfragern auf unterschiedliche Formen solcher Lohnsubventionen in stilisierter Weise herauszuarbeiten. Dabei sollen insbesondere die Bedingungen dargestellt werden, die vorliegen müssen, damit ein Kombilohn tatsächlich positive Beschäftigungseffekte im Niedriglohnbereich erbringt.

Nach einer kurzen Darstellung der Typologie von Kombilöhnen, die auch das Arbeitslosengeld II umfasst, erfolgt die Analyse ihrer Anreizwirkungen zunächst anhand eines mikroökonomischen Partialmodells des Arbeitsangebots sowohl hinsichtlich eines einzelnen Arbeitsanbieters wie auch im Haushaltskontext mit mehreren (potentiellen) Arbeitsanbietern. In einer zweiten Stufe werden die aggregierten Arbeitsangebotsentscheidungen in einem konventionellen Arbeitsmarktmodell unter Berücksichtigung von Lohnrigiditäten der Arbeitsnachfrage gegenüber gestellt, um einige zusätzliche Effekte aufzuzeigen, die sich aus der Interaktion der beiden Marktseiten ergeben. Dabei wird vor dem Hintergrund der in Kapitel II dargelegten Evidenz zur Arbeitsmarktlage der Geringqualifizierten und der Rolle des Niedriglohnsektors der Heterogenität der Arbeitskräfte und Arbeitsplätze im Hinblick beispielsweise auf ihre Qualifikation Rechnung getragen. Schließlich nimmt eine dritte Stufe mögliche Reaktionen der Lohnbildung ins Blickfeld, indem die Überlegungen in das Modell einer „quasi-gleichgewichtigen Arbeitslosigkeit“ eingebettet werden.

1. Varianten eines Kombilohns

39. Definitionsgemäß handelt es sich bei Kombilöhnen um Lohnsubventionen, welche an die Aufnahme oder weitere Ausübung einer abhängigen Beschäftigung gebunden sind. Der Terminus Kombilohn resultiert aus eben dieser Kombination aus Lohn- und Transferzahlungen. Leistungen an Existenzgründer, das heißt an selbständige Erwerbstätige, oder allgemeine Einkommenssubventionen (wie etwa ein „Bürgergeld“) gehören gemäß dieser Definition mithin nicht zu den hier betrachteten Lohnsubventionen. Diese können ihrerseits in vielfältigen Varianten unterschieden werden.

Zunächst kann man trennen in **Lohnsubventionen** an Arbeitnehmer oder Arbeitgeber. Von einer Lohnsubvention an Arbeitnehmer – diese sind in der Regel gemeint, wenn von „Kombilöhnen“ die Rede ist – verspricht man sich verstärkte Anreize für die Arbeitslosen, angebotene Arbeitsplätze insbesondere im Niedriglohnbereich anzunehmen, indem niedrige marktmäßige Arbeitsentgelte mit Hilfe einer Lohnsubvention auf ein höheres Einkommensniveau gebracht werden. Lohnsubventionen an Arbeitgeber sollen hingegen die Lohnkosten so weit verringern, dass die Arbeitskosten nicht länger die Arbeitsproduktivität übersteigen und es somit für die Unternehmen lohnend wird, zusätzliche Arbeitsplätze auch für die Anbieter gering qualifizierter Arbeit einzurichten und zu besetzen. Versteht man die Lohnsubvention als eine negative Steuer, so ist neben der negativen Zahllast zusätzlich noch zu berücksichtigen, dass es zu einer Überwälzung der Subvention auf die andere Marktseite kommen kann, wenn beispielsweise eine Lohnsubvention an die Arbeitnehmer

zu einer Absenkung der Bruttolöhne führt. Außerdem führen Subventionen ebenso wie Steuern in aller Regel zu über die – positive oder negative – Zahllast hinausgehenden Zusatzlasten (JG 2005 Ziffern 396 ff.).

40. Innerhalb dieser beiden Formen von Lohnsubventionen gibt es eine Reihe von Differenzierungen. Meistens möchte man die Lohnsubventionen auf bestimmte Arbeitnehmergruppen oder Lohngruppen beschränken, wie etwa auf Personen ohne abgeschlossene Berufsausbildung, Langzeitarbeitslose, jüngere oder ältere Arbeitnehmer beziehungsweise auf einen Niedriglohnbereich. Ein solcher Niedriglohnbereich steht auch im Mittelpunkt der Vorschläge des Sachverständigenrates, da sehr breit angelegte Subventionen weder ordnungspolitisch wünschenswert noch finanzierbar sind. Ein anderes Merkmal besteht in der Fristigkeit der Lohnsubventionen, also ob es sich um befristet oder unbefristet gewährte Transferzahlungen handelt. Befristete Lohnsubventionen entfalten in der Regel nur geringe Wirkungen und sind daher in unseren Vorschlägen nicht enthalten. Weitere Ausgestaltungen der Lohnsubvention beziehen sich darauf, ob erstens ein bestimmter (pauschaler) Betrag gezahlt wird, ob zweitens eine (begrenzte) Freistellung von Steuern und Sozialabgaben vorgenommen wird oder ob drittens eine nur partielle Anrechnung von Lohneinkommen auf staatliche Transfers erfolgt. Die erste Kategorie, die Pauschalzahlung, kann man wegen ihrer Ausgestaltung als prozentualer oder absoluter Zuschlag auch als Kombilohn im engeren Sinn bezeichnen; ein Beispiel wäre die Entgeltsicherung für ältere Arbeitnehmer gemäß § 421j SGB III. Zur zweiten Gruppe, der begrenzten Freistellung von Abgaben, gehören die Subventionen bei den „Minijobs“ und „Midijobs“ sowie bei den Vorschlägen der „Magdeburger Alternative“ und des DGB. Als Beispiel für die dritte Kategorie sind insbesondere die Hinzuverdienstregeln im Rahmen des Arbeitslosengelds II und den verschiedenen diesbezüglichen Vorschlägen des Sachverständigenrates, des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie oder des ifo Instituts (in Form der „Aktivierenden Sozialhilfe“) zu nennen.

Bei der Wahl der Bezugsgröße existieren in diesem Zusammenhang ebenfalls Differenzierungen, etwa indem die Förderhöhe am Stundenlohn oder am Monatseinkommen festgemacht wird. Um zu verhindern, dass Personen unberechtigt eine Förderung erhalten, weil sie ein geringes Monatseinkommen auf Grund einer freiwillig niedrigen Anzahl geleisteter Arbeitsstunden bei hohen Löhnen erhalten, kann beispielsweise das Haushaltseinkommen unter der Voraussetzung einer bestimmten Mindestanzahl von Arbeitsstunden als Bezugsgröße gewählt werden.

2. Wirkungsanalyse

Reaktionen der Arbeitsanbieter

41. Zunächst werden die Anreizwirkungen von Kombilöhnen auf das Arbeitsangebot diskutiert, während die Arbeitsnachfrage als die andere Marktseite im darauf folgenden Abschnitt im Rahmen eines Marktmodells ins Blickfeld genommen wird. Mögliche Reaktionen der (potentiellen) Arbeitsanbieter auf die Einführung einer arbeitnehmerseitigen Lohnsubvention lassen sich aus theoretischer Sicht anhand eines **mikroökonomischen Partialmodells** des Arbeitsangebots verdeutlichen. Die erforderliche Berücksichtigung der Arbeitsnachfrage und des Lohnbildungsprozesses erfolgt auf den anschließenden Stufen der theoretischen Analyse. Obwohl dynamische Modelle des Arbeitsangebots und der Arbeitsnachfrage eine Reihe zusätzlicher Einsichten zu vermit-

teln imstande sind, bleiben sie hier außer Betracht, weil sie im Gegensatz zu einer statischen Analyse einen beträchtlich höheren mathematischen Aufwand erforderlich machen. Diese Beschränkung auf eine rein statische Analyse erlaubt es beispielsweise bei der Darstellung des Arbeitsangebots nicht, die positiven Wirkungen abzubilden, die bereits eine niedrig entlohnte Stelle auf die Humankapitalbildung und damit auf spätere Aufstiegschancen haben kann, so dass der volkswirtschaftliche Nutzen einer Lohnsubvention unter Umständen zu niedrig eingeschätzt würde. Andererseits mag der Effekt einer lediglich befristet gewährten Lohnsubvention überschätzt werden.

42. Das konventionelle **Arbeitsangebotsmodell** basiert auf der Überlegung, dass ein Arbeitnehmer Nutzen sowohl aus dem Konsum von Gütern als auch aus Freizeit erzielt. Voraussetzung für den Konsum von Gütern ist ein entsprechendes Einkommen, das er insbesondere durch seinen Arbeitseinsatz und damit durch einen Verlust von Freizeit erlangen kann. Unterstellt man einen gegebenen (realen) Marktlohnsatz, der nicht zuletzt von den individuellen Merkmalen des Arbeitnehmers wie beispielsweise seiner Qualifikation abhängt, muss dieser folglich eine Abwägung zwischen Lohneinkommen (und damit größerem Güterkonsum) und Freizeitkonsum vornehmen.¹²⁾ Graphisch lässt sich diese Überlegung anhand einer Budgetlinie und einer Indifferenzkurve verdeutlichen (Schaubild 8). Die Budgetlinie gibt das Arbeitseinkommen bei gegebenem Marktlohnsatz und unterschiedlich hoher Anzahl von Freizeitstunden an, wobei es sich genau genommen um den Nettomarktlohn oder Konsumentenlohn handelt, das heißt um den Bruttolohn abzüglich Steuern und Sozialabgaben und zuzüglich etwaiger lohnabhängiger Transfers. Unter „Freizeit“ wird im vorliegenden Zusammenhang vereinfachend immer die Zeit verstanden, die nicht mit einer Tätigkeit auf dem Arbeitsmarkt verbunden ist. Zur „Freizeit“ gehört also etwa auch Hausarbeit.

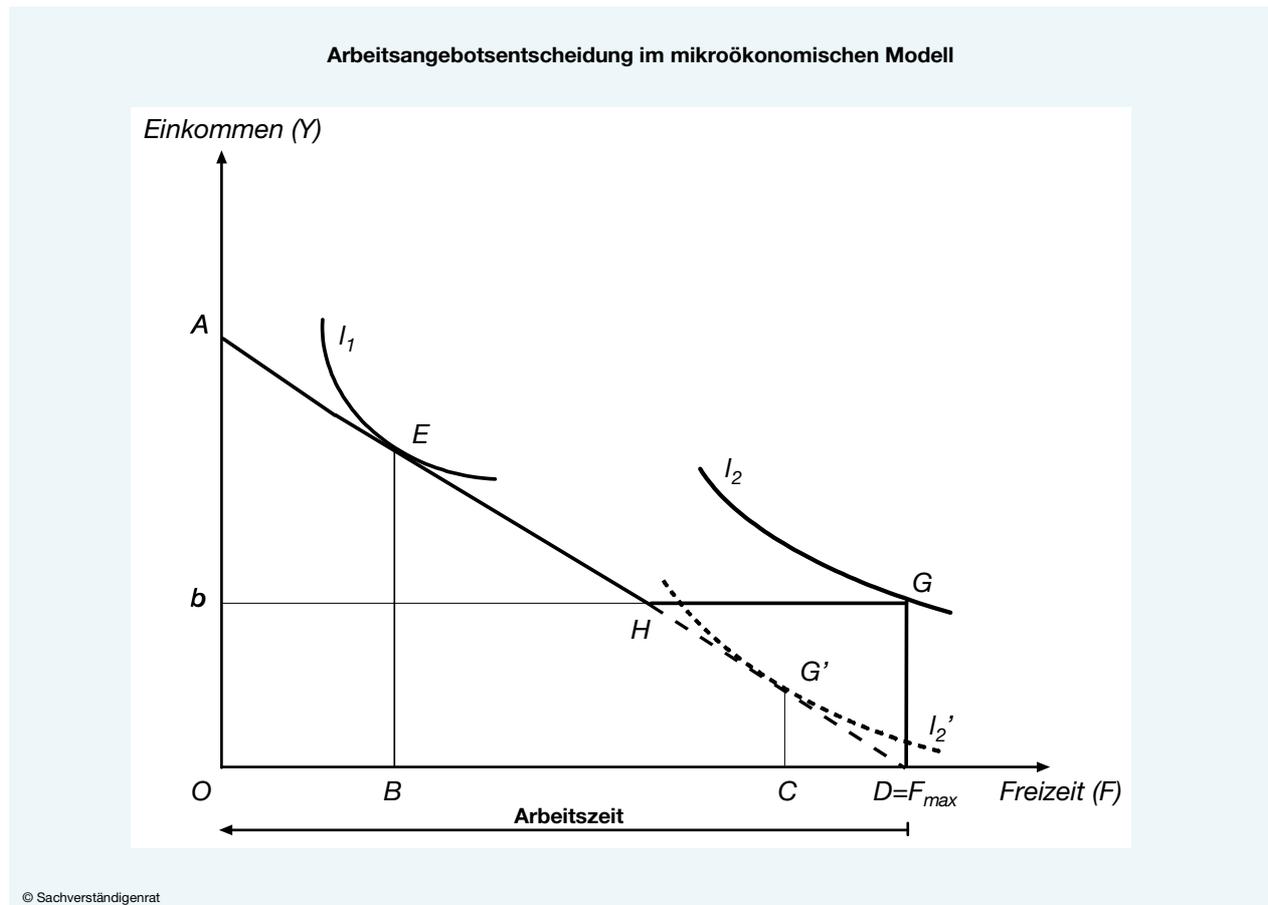
Bei einer Tätigkeit in der Schattenwirtschaft entfielen Steuern und Sozialversicherungsbeiträge, allerdings wären dann unter anderem die Sanktionsmaßnahmen bei gegebener Entdeckungswahrscheinlichkeit gegen zu rechnen. Staatliche Lohnsubventionen werden natürlich nicht für Schwarzarbeit gewährt, doch Tätigkeiten in der Schattenwirtschaft sollten im Folgenden zumindest insofern mit bedacht werden, als ihre Attraktivität auch von der Ausgestaltung eines Kombilohns abhängt und umgekehrt die Wirksamkeit eines Kombilohns bei einer großen Bedeutung der Schwarzarbeit eingeschränkt wird.

Bei einem maximal möglichen Arbeitseinsatz erzielt das Individuum ein Arbeitseinkommen in Höhe von OA ; im anderen Extremfall eines maximalen Freizeitkonsums F_{\max} beläuft sich das Arbeitseinkommen auf Null. Von anderen privaten Einkommen, beispielsweise Vermögenseinkommen, wird im Folgenden abgesehen – sie würden die Budgetlinie parallel nach oben verschieben, die Analyse aber nicht grundsätzlich verändern. Unter den bisherigen Annahmen entspräche die Budgetlinie der Strecke AD . Nun ist aber zusätzlich zu berücksichtigen, dass im Falle der Arbeitslosigkeit eine vereinfachend als Arbeitslosengeld bezeichnete Unterstützungsleistung in Höhe von b bezogen werden kann, so dass selbst bei einem Arbeitseinsatz von null ein Einkommen b erzielt wird. Nimmt man zusätzlich an, dass das Arbeitslosengeld voll mit etwaigem Erwerbseinkommen verrechnet wird, so nimmt bei steigendem Arbeitsangebot das Einkommen so lange nicht zu, bis das Arbeitslosengeld im Punkt H vollständig abgeschmolzen ist. Man spricht in

¹²⁾ Eine Darstellung solcher Modelle findet sich praktisch in allen Lehrbüchern zur Arbeitsmarktökonomik, siehe beispielsweise Franz (2006), S. 26 ff.

diesem Fall von einer „Transferentzugsrate“ in Höhe von 100 vH. Die Transferentzugsrate ist mit hin der Prozentsatz, mit dem zusätzlich erzielttes Erwerbseinkommen auf die Transferzahlung angerechnet wird. Davon ist die „Grenzbelastung“ zu unterscheiden, welche darüber hinaus die Belastung zusätzlichen Einkommens mit Steuern und Abgaben einschließt. Transferentzugsrate und Grenzbelastung können identisch sein, müssen dies aber nicht. Die Budgetlinie unter Berücksichtigung der Möglichkeit des Bezugs von Arbeitslosengeld entspricht folglich dem Streckenzug $AHGD$.

Schaubild 8



Eine Indifferenzkurve I gibt als geometrischer Ort diejenigen Kombinationen aus Einkommen und Freizeit an, die dem Arbeitnehmer jeweils das gleiche Nutzenniveau stiften. Ihr fallender Verlauf erklärt sich daraus, dass eine Zunahme des Einkommens oder der verfügbaren Freizeit für sich genommen den Nutzen erhöhen (und umgekehrt also ein höheres Einkommen durch einen Verzicht an Freizeit erkaufte werden kann, ohne dass der erzielte Nutzen abnimmt). Graphisch übersetzt bedeutet damit das Nutzenmaximierungsziel des Arbeitnehmers, dass er bei gegebener Budgetlinie eine möglichst weit außen liegende Indifferenzkurve erreichen möchte. Damit steht beim Arbeitsanbieter das Ziel der Nutzenmaximierung im Mittelpunkt seiner Überlegungen. Dies stellt keinen Gegensatz zu den Zielvorgaben einer Lohnsubvention dar, welche auf möglichst hohe positive Beschäftigungseffekte gerichtet sind. Es kommt bei der Ausgestaltung der Lohnsubvention vielmehr darauf an, die (potenziellen) Arbeitsanbieter in Übereinstimmung mit ihrem Nutzenmaximierenden Verhalten zu einem Arbeitsangebot zu veranlassen, welches der Zielrichtung der Lohnsubvention entspricht.

43. Schaubild 8 illustriert die **Arbeitsangebotsentscheidung** zweier Arbeitnehmer 1 und 2 mit gleich hohen Lohnsätzen und damit identischer Budgetlinie, aber unterschiedlichen Nutzeneinschätzungen, die in verschiedenen Indifferenzkurven I_1 und I_2 zum Ausdruck kommen. Arbeitnehmer 1 realisiert graphisch gesprochen den Tangentialpunkt E , bietet mithin DB Stunden Arbeit an und erzielt ein Einkommen BE . Anders verhält es sich beim Arbeitnehmer 2. Ohne Unterstützungsleistung böte er CD Stunden Arbeit an (Punkt G'), doch unter Berücksichtigung des Arbeitslosengelds ist für ihn die Ecklösung im Punkt G nutzenmaximal, bei der die gesamte Zeit für Freizeit verwendet, also keine Arbeit angeboten und infolge des Arbeitslosengelds b gleichwohl ein Einkommen erzielt wird. Der Lohnsatz müsste für diesen Arbeitnehmer steigen (die Linie AD dreht sich im Punkt D nach oben, so dass die Budgetlinie steiler verläuft und der Punkt H sich nach rechts verschiebt), um ihn zu veranlassen, Arbeit anzubieten. Wie groß die erforderliche Änderung ist, hängt von den Präferenzen des Arbeitnehmers, graphisch: der Steigung der Indifferenzkurve, ab. Der Anspruchslohn ist dann derjenige Lohnsatz, bei dem der Arbeitnehmer gerade indifferent zwischen einer Nichtpartizipation, das heißt einem Arbeitsangebot von null, und einem positiven Arbeitsangebot ist. Für gegebene Präferenzen steigt der Anspruchslohn mit dem Arbeitslosengeld b . Der Vergleich der beiden Arbeitnehmer zeigt somit, dass zwischen der Partizipationsentscheidung – der Frage, ob überhaupt Arbeit angeboten wird – und dem Volumen der angebotenen Arbeit, mithin der Intensität des Arbeitsangebots, unterschieden werden muss.

Steigt der Marktlohnsatz, beispielsweise aufgrund einer höheren Produktivität des Arbeitnehmers oder auch einer sinkenden Abgabenbelastung, dann wird die Budgetlinie steiler. Während das Arbeitsangebot des Arbeitnehmers 2 nicht weiter abnehmen kann, ist die Arbeitsangebotsreaktion des Arbeitnehmers 1 unbestimmt und hängt von zwei gegenläufigen Effekten ab: Einerseits wird bei höherem Lohn der Freizeitkonsum teurer, und damit steigt der Wert der Erwerbstätigkeit („Substitutionseffekt“), andererseits präferieren die meisten Arbeitnehmer bei höherem Einkommen mehr Freizeit, das heißt, das Arbeitsangebot sinkt („Einkommenseffekt“). Empirische Untersuchungen legen nahe, dass meistens der Substitutionseffekt überwiegt, die Höhe des Arbeitsangebots mithin mit steigendem Lohn zunimmt. Der Fall des Arbeitnehmers 2, der sich infolge der Unterstützungszahlung für ein Arbeitsangebot von null und damit gegen die Partizipation entscheidet, ist folglich auf den positiven Einkommenseffekt des Arbeitslosengelds in Verbindung mit dem Wegfall des Substitutionseffekts im Bereich der hundertprozentigen Anrechnung von Erwerbseinkommen – trotz zusätzlicher Arbeit steigt das Nettoeinkommen nicht – zurückzuführen. Mit diesen Überlegungen sind die für das Verständnis der Effekte eines Kombilohns unbedingt notwendigen Bausteine (und nur diese) des mikroökonomischen Arbeitsangebotsmodells eingeführt.

44. Schaubild 9 verdeutlicht in exemplarischer Form die **Wirkungen eines Kombilohns** – „exemplarisch“ deswegen, weil nur eine mögliche Variante eines Kombilohns Berücksichtigung findet. Der dargestellte Fall orientiert sich qualitativ an der Ausgestaltung des Arbeitslosengelds II, das man in diesem Kontext als Pauschalsubvention, die mit zunehmendem Erwerbseinkommen abgeschmolzen wird, interpretieren kann. Der Streckenzug $K_1K_2K_3GD$ stellt dabei den Kombilohn in seiner Wirkung auf die Budgetlinie dar: Auf der Strecke GK_3 erfolgt keine Anrechnung von zusätzlich erzieltm Erwerbseinkommen auf die Unterstützungszahlung b ; die Strecke hat die gleiche Steigung wie AD . Darüber hinausgehende Erwerbseinkommen werden mit einer Transferenzugsrate zwischen 0 und 100 vH angerechnet (K_3K_2), bis schließlich eine Anrechnung in Höhe von

Anreizproblem der „Arbeitslosigkeitsfalle“ im Punkt G umso gravierender ist, je niedriger die Qualifikation des Arbeitnehmers und damit sein Marktlohn oder je höher die Abgabenbelastung ist – in beiden Fällen verläuft die Budgetlinie flacher, und die Wahrscheinlichkeit der Nichtpartizipation steigt. Schließlich verdeutlicht schon das einfache Modell den Zwiespalt, dem man sich bei der Konstruktion eines jeden Kombilohnmodells gegenübersehen muss: Soll der Lohnzuschuss nicht fiskalisch sehr teuer werden, muss er im Bereich steigender Lohneinkommen abgeschmolzen werden, so dass der Anspruch auf einen Zuschuss ab einem bestimmten Einkommen ganz erlischt. Je höher aber die Transferenzugsrate, das heißt je flacher die Steigung der Budgetlinie durch das Abschmelzen des Zuschusses, desto schädlicher die Anreize, die von dem Kombilohn auf das Arbeitsangebot von Haushalten mit unter Umständen gar nicht so geringem Einkommen gesetzt werden. Je geringer andererseits die Transferenzugsrate ist, das heißt je steiler die Budgetlinie im relevanten Einkommensbereich, desto mehr Haushalte fallen in die Förderung hinein und desto teurer wird das Kombilohnmodell aus fiskalischer Sicht.

46. Gleichwohl bedarf das individualistische Arbeitsangebotsmodell wichtiger Ergänzungen unter anderem durch die Einbeziehung des **Haushaltskontexts**, so dass bei Ehepaaren und Lebensgemeinschaften eine Analyse der Reaktion beider Partner auf die Lohnsubvention, die an einen der beiden gezahlt wird, vorgenommen werden kann. Zu diesem Haushaltskontext gibt es in der Literatur eine Reihe von Ansätzen (Blundell und MaCurdy, 1999, 1589 ff.). Die der Realität am ehesten entsprechende und einer empirischen Analyse zugängliche Variante dieser Modelle geht von einer gemeinsamen Nutzenmaximierung des (Ehe-)Paares aus, bei gegebenen Einkommen möglicher anderer Haushaltsmitglieder (van Soest, 1995).¹³⁾ Bestandteil dieser Nutzenüberlegungen sind der Freizeitnutzen des Mannes und der Frau, die ihrerseits unter anderem von verschiedenen Haushaltscharakteristika wie Alter, Gesundheitszustand sowie Anzahl und Alter der Kinder abhängen mögen. Denkbar wäre beispielsweise, dass der Freizeitnutzen der Frau – zur Erinnerung: „Freizeit“ wird immer als nicht auf dem Arbeitsmarkt angebotene Zeit verstanden – auf Grund der Anwesenheit kleinerer Kinder im Haushalt in stärkerem Maße positiv beeinflusst wird als der des Mannes. Inwieweit sich das Arbeitsangebot des einen Partners ändert, wenn der Lohn des anderen steigt, gegebenenfalls auf Grund einer Lohnsubvention, hängt davon ab, ob die Freizeitnutzen der beiden Partner substitutiv oder komplementär sind. Eine Komplementarität liegt vor, wenn gemeinsam verbrachte Freizeit einen Nutzengewinn stiftet. Andersfalls reduziert im Extremfall der eine Ehepartner sein Arbeitsangebot in dem Umfang, wie es bei einem anderen, subventionierten Familienmitglied steigt, so dass aus der Subventionierung lediglich eine intrafamiliäre Umverteilung des Arbeitsangebots resultiert. Welcher Effekt tatsächlich dominiert, lässt sich mit Hilfe der Kreuzelastizität beschreiben, die angibt, wie stark das Arbeitsangebot des einen Partners auf das Arbeitseinkommen des anderen reagiert.

Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrage

47. Bisher wurde lediglich die Arbeitsangebotsentscheidung betrachtet; die Arbeitsnachfrage und das Zusammentreffen von Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrage auf dem Arbeitsmarkt blieben

¹³⁾ Andere Ansätze unterstellen, dass die Ehefrau bei ihrer Arbeitsangebotsentscheidung das Arbeitsangebot des Ehemannes stets als gegeben hinnimmt („Male Chauvinist-Model“) oder dass die Arbeitsangebotsentscheidung des Haushalts das Ergebnis einer strategischen Verhandlungslösung ist („Collective Models“).

triert. Bei der Einführung einer solchen Lohnsubvention wird ein Keil zwischen Produzentenlohn und Konsumentenlohn geschoben. Auf Grund der Lohnabhängigkeit von Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrage gibt es bei voll flexiblen Löhnen einen „Gleichgewichtslohn“, bei dem beide Größen in Übereinstimmung gebracht werden (das ist der Schnittpunkt zwischen beiden Kurven mit dem Gleichgewichtslohn w_G und dem gleichgewichtigen Arbeitsvolumen L_I). Eine solche Situation – das Fehlen jeglicher Arbeitslosigkeit – widerspricht offenkundig der Realität, und überdies bedürfte es dann keiner Lohnsubventionen. Realistischer wird die Darstellung, wenn die Annahme voll flexibler Löhne aufgegeben und die in der Realität beobachteten und in der Literatur aus theoretischer und empirischer Sicht vielfach belegten Lohnrigiditäten ins Blickfeld genommen werden (Franz, 2006). In Schaubild 10 wird dazu eine starre Lohnuntergrenze in Höhe von w_O berücksichtigt, die zu einer Arbeitslosigkeit im Umfang von $L_2^A L_2^N$ führt

Solche Lohnuntergrenzen können zwei hauptsächliche Ursachen haben. Zum einen mögen dies institutionelle Regelungen in Gestalt einer Mindesteinkommenssicherung sein, deren Niveau in Verbindung mit den Hinzuverdienstmöglichkeiten den Anspruchslohn bestimmt, den Unternehmen mindestens zahlen müssen, damit die betreffenden Arbeitnehmer zur Arbeitsaufnahme bereit sind. Zum anderen kann die Lohnuntergrenze durch die Lohnpolitik etwa in Form einer überproportionalen Anhebung unterer Lohngruppen oder durch einen staatlicherseits verordneten Mindestlohn verursacht sein. In beiden Fällen ist Arbeitslosigkeit die Folge, welche nun mit der Einführung eines Kombilohns bekämpft werden soll.

48. Im Folgenden wird untersucht, wie auf dem so skizzierten Arbeitsmarkt Lohnsubventionen wirken und welche Parameter die daraus resultierenden Änderungen des Arbeitsvolumens bestimmen?

Lohnsubventionen an Arbeitgeber, die für die folgenden Ausführungen der Einfachheit halber als Lohnzuschlag in Form eines Festbetrags und ohne explizite Berücksichtigung der Abschmelzung modelliert werden, haben in Schaubild 10 eine Parallelverschiebung der Arbeitsnachfragekurve um den festen Lohnzuschlag s_N nach oben und ein höheres Arbeitsvolumen zur Folge. Bis zu einem bestimmten Umfang bleiben die Löhne konstant, nämlich so lange, wie die Arbeitslosen bereit sind, zu der herrschenden Lohnuntergrenze w_O zusätzlich Arbeit anzubieten, ehe dann ein zusätzliches Arbeitsangebot nur zu steigenden Löhnen erfolgt (technisch gesprochen ist dies der Schnittpunkt zwischen der geknickten Arbeitsangebotskurve, die sich zusammensetzt aus der auf Grund der Lohnuntergrenze horizontal verlaufenden Arbeitsangebotskurve und der mit positiver Steigung verlaufenden „normalen“ Arbeitsangebotskurve). Entlang der Lohnuntergrenze ergibt sich dabei ein stärkerer Beschäftigungseffekt als bei normaler Reaktion des Arbeitsangebots, wobei in Erinnerung zu rufen ist, dass die Arbeitslosigkeit in diesem Zusammenhang erst auf Grund der Lohnuntergrenze entstanden ist. In Schaubild 10 ist die arbeitgeberseitige Lohnsubvention s_N gerade so bemessen, dass sich die Lohnuntergrenze w_O jetzt als Gleichgewichtslohnsatz bei Vollbeschäftigung einstellt.

Die Stärke der Reaktion des nachgefragten Arbeitsvolumens wird ganz allgemein durch die negative Elastizität η der Arbeitsnachfrage in Bezug auf den Produzentenlohn zum Ausdruck gebracht.

Oberhalb der Lohnuntergrenze w_0 führt die gestiegene Arbeitsnachfrage zu Lohnerhöhungen und daher zu einer Zunahme des Arbeitsangebots (technisch gesprochen ist das eine Bewegung auf der Arbeitsangebotskurve) gemäß der in diesem Bereich als positiv angenommenen Elastizität ε des Arbeitsangebots auf den Konsumentenlohn und damit schlussendlich zu einer Erhöhung des Arbeitsvolumens. Wie stark dieser Effekt ausfällt, hängt unter den gemachten Annahmen ausschließlich von den genannten Elastizitäten η und ε und natürlich von der Höhe der Subvention s_N ab (Katz, 1996).¹⁴⁾

49. Spiegelbildlich kann man in diesem Modell die Wirkungen einer Subvention s_A an Arbeitnehmer in Form einer Transferzahlung herausarbeiten. Die Lohnergänzungsleistung hat einen gestiegenen Nettolohn zur Folge, wohingegen die Arbeitskosten für das Unternehmen in ihrer Höhe unberührt bleiben. Damit verschiebt sich die „normale“ Arbeitsangebotskurve um die feste Lohnsubvention s_A nach unten, während der horizontale, durch die Lohnuntergrenze bestimmte Teil der Arbeitsangebotskurve gedanklich um s_A als nach unten verschoben zu betrachten ist, weil der Anspruchslohn in Höhe der Transferzahlung gesunken ist. Auf Grund der Rechtsverschiebung der Arbeitsangebotskurve sinkt der Lohn, die Arbeitsnachfrage steigt (technisch: eine Bewegung auf der gegebenen Arbeitsnachfragekurve gemäß der Elastizität η), und daraus resultiert eine höhere Beschäftigung L , je nach Höhe von ε , η und s_A . Offenkundig können in dieser Modellwelt s_N und s_A so gewählt werden, dass sich eine gleich hohe Beschäftigungsänderung ergibt. Dies ist in diesem vereinfachten Modellrahmen genau dann der Fall, wenn die Subventionszahlungen in beiden Fällen gleich groß sind.

Von daher gesehen könnte vermutet werden, der Unterschied zwischen Lohnsubventionen an Arbeitnehmer und Arbeitgeber sei unerheblich. Dem ist jedoch nicht so, sondern Lohnsubventionen an Unternehmen besitzen im Vergleich zu arbeitnehmerseitigen Lohnsubventionen eine Reihe von Nachteilen. Zum einen besteht die Gefahr ganz erheblicher **Mitnahmeeffekte**, wenn Unternehmen auch ohne die Subventionen dieselbe Anzahl von Arbeitskräften eingestellt hätten oder nicht-subventionierte gegen subventionierte Arbeitnehmer austauschen, wobei es sich im Extremfall um dieselben Personen handeln könnte. Solchen Mitnahmeeffekten kann man zwar mit Hilfe einer Vorschrift zu begegnen versuchen, dass der Personalbestand des subventionierten Unternehmens mindestens um die Anzahl der subventionierten Arbeitnehmer erhöht werden muss, wie dies die „Magdeburger Alternative“ vorschlägt. Das Problem mit dieser Vorgehensweise besteht nicht nur in einem beträchtlichen Kontrollaufwand während der gesamten Laufzeit der Lohnsubvention, also unter Umständen über einen sehr langen Zeitraum hinweg. Sondern man wird zudem nicht jede (spätere) Verringerung des Personalbestands des betreffenden Unternehmens ohne Umschweife als Mitnahmeeffekt einstufen können, weil sie beispielsweise eine unausweichliche Folge von Absatzverlusten oder eines Strukturwandels sein kann.

¹⁴⁾ Für den Fall eines einheitlichen Lohnsatzes erhält man ausgehend von $s_N = 0$ folgende Beziehungen:

$$\frac{d \ln L}{ds_N} = \frac{\eta \varepsilon}{\eta + \varepsilon} \quad \text{und} \quad \frac{d \ln w}{ds_N} = \frac{\eta}{\eta + \varepsilon} .$$

Zum anderen sollen rein förderungsinduzierte Auslagerungen von Arbeitsplätzen und Unternehmensgründungen vermieden werden. Dies könnte man zwar dadurch bewerkstelligen, dass bestehende Unternehmen für jeden zusätzlich geschaffenen Arbeitsplatz auch die Sozialversicherungsbeiträge für einen bereits zuvor in dieser Lohngruppe Beschäftigten erstattet bekommen. Die daraus resultierende Benachteiligung neu entstehender Unternehmen ist – nicht zuletzt vor dem Hintergrund der Forderungen nach einer Stärkung der Gründungsdynamik hierzulande – ein hoher Preis für die Vermeidung von Mitnahmeeffekten (JG 2004 Ziffer 666).

Schließlich ist zu bedenken, dass eine zusätzliche Arbeitsnachfrage auf Grund der Lohnsubvention ein entsprechendes Arbeitsangebot voraussetzt, was angesichts eines nicht unerheblichen regionalen und qualifikatorischen Mismatch und nicht hinreichend ausgestalteter Arbeitsanreize bei den derzeitigen Regelungen des Arbeitslosengelds II nicht von vorneherein gewährleistet sein dürfte. Zusammengenommen sprechen eine Reihe von Gründen dafür, mit Lohnsubventionen vor allem bei den Arbeitnehmern anzusetzen.

50. Auch der **Finanzierungsaspekt** einer Lohnsubvention kann in seinen Wirkungen bereits in diesem Modellrahmen veranschaulicht werden. Wenn eine arbeitgeberseitige Lohnsubvention ausschließlich von den Unternehmen aufgebracht wird, kommt es zu entgegengerichteten Verschiebungen der Arbeitsnachfragekurve, und es hängt dann von der konkreten Ausgestaltung der steuerlichen Belastung und deren Überwälzungsmöglichkeiten ab, inwieweit überhaupt ein positiver Nettobeschäftigungseffekt zu verzeichnen ist. Analoges gilt für arbeitnehmerseitige Lohnsubventionen. Eine Finanzierung wiederum durch die Unternehmen führt zu einer Verschiebung der Arbeitsnachfragekurve nach unten und (teil-) kompensiert damit den von der Verschiebung der Arbeitsangebotskurve ausgehenden positiven Beschäftigungseffekt. Erfolgt die Finanzierung der Subvention an Arbeitnehmer durch diese selbst, hängen die daraus resultierenden Arbeitsangebotseffekte davon ab, welche Einkommensschichten (mit unterschiedlichen Nutzeneinschätzungen bezüglich Konsum und Freizeit) von welchen Steuern oder Abgaben in welchem Umfang betroffen sind.

51. In den vorangegangenen Ausführungen wurde die Dimension der Arbeit offen gelassen, also ob es sich um Arbeitskräfte, deren geleistete oder bezahlte Arbeitsstunden oder um beide Kategorien handelt. Anders formuliert, eine mögliche Erhöhung des Arbeitsvolumens auf Grund einer Lohnsubvention bedeutet nicht notwendigerweise einen Anstieg der Anzahl der Beschäftigten, nämlich dann nicht, wenn Unternehmen lediglich die Arbeitszeit ausdehnen, etwa in Form von Vollzeitarbeitsplätzen anstelle von Teilzeittätigkeiten oder Überstunden, und, wie schon im Mikromodell zu erkennen, die Arbeitnehmer bei gegebener Erwerbsbeteiligung ihre Arbeitszeit erhöhen. Eine wichtige Rolle bei der Entscheidung über diese beiden Kategorien spielen neben dem Lohn (etwa für Überstunden) institutionelle Gegebenheiten wie beispielsweise gesetzliche Arbeitszeitbeschränkungen oder ein rigider Kündigungsschutz, die Flexibilität des Produktionsprozesses und die Fixkosten der Arbeit in Form von Fahrtkosten (Franz, 2006, Kapitel 2.2).

52. Die Aussagekraft dieser Modellwelt hält sich natürlich in Grenzen, sollte aber nicht klein geschrieben werden. Als wichtiges Ergebnis lässt sich die Bedeutung der Elastizitäten η und ε festhalten. Je stärker Unternehmen auf eine Änderung des Produzentenlohns reagieren – diese Reak-

tion wird von Branche zu Branche und je nach Qualifikation der Arbeit möglicherweise unterschiedlich hoch sein –, umso größere Beschäftigungsänderungen sind zu erwarten. Analoges gilt für die Arbeitsangebotselastizität ε , das heißt, nur wenn die Arbeitslosen spürbar auf den durch die Lohnsubvention bewirkten Anstieg des Konsumentenlohns mit einer Erhöhung des Arbeitsangebots reagieren, kommt es zu einer Beschäftigungsausweitung. Zusammengenommen spielt die Kenntnis der beiden Elastizitäten η und ε und deren ökonometrische Schätzung also eine wichtige Rolle. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die geschätzten Elastizitäten lediglich im unmittelbaren Umfeld der beobachteten Datenpunkte gelten und bei größeren Lohnsenkungen (auf Grund der Subventionen) nur eine eingeschränkte Aussagekraft besitzen.

Des Weiteren muss die **Ausgestaltung der Lohnsubvention** ins Blickfeld genommen werden. Um mit Lohnsubventionen an Arbeitgeber zu beginnen, so lässt sich eine Reihe bereits aufgezeigter Differenzierungen treffen, nämlich die Höhe der Förderung, eine befristete oder unbefristete Gewährung, eine flächendeckende oder zielgruppenorientierte Ausgestaltung oder schließlich ein fester Betrag je Arbeitnehmer oder ein prozentualer Zuschlag zum Stundenlohn. Eine Befristung der Subvention hat entweder auf Grund ihres geringeren Barwertes einen insgesamt gesehen kleineren Lohnkosten- und Beschäftigungseffekt oder kann zu einem „Drehtüreffekt“ der Art führen, dass Arbeitnehmer auf Grund der Förderung eingestellt, nach deren Auslaufen entlassen und durch andere, ebenfalls unter die Förderung fallende Arbeitskräfte ersetzt werden oder unter Umständen sogar, nach einer Phase der Arbeitslosigkeit und damit einem Wiederaufleben des Förderanspruchs, erneut eingestellt werden. Bei einer zielgruppenorientierten Förderung fällt der Beschäftigungseffekt geringer aus. Dafür ist jedoch möglicherweise die Chance größer, bei diesen die Beschäftigungsfähigkeit („employability“, siehe Layard, 1997), zu erhöhen als bei anderen Personengruppen. Des Weiteren ist bei zielgruppenorientierten Subventionen an Arbeitgeber zu beachten, dass Arbeitnehmer sich gegenüber den Unternehmen explizit als Mitglied der Zielgruppe ausweisen müssen. Da es sich bei den Mitgliedern der Zielgruppe in der Regel um Langzeitarbeitslose oder um Personen mit ansonsten geringen Beschäftigungswahrscheinlichkeiten handelt, kann eine explizite Identifizierung zu Stigmatisierungseffekten und damit zu einem reduzierten Arbeitsangebot führen (Dickert-Conlin und Holtz-Eakin, 2000).

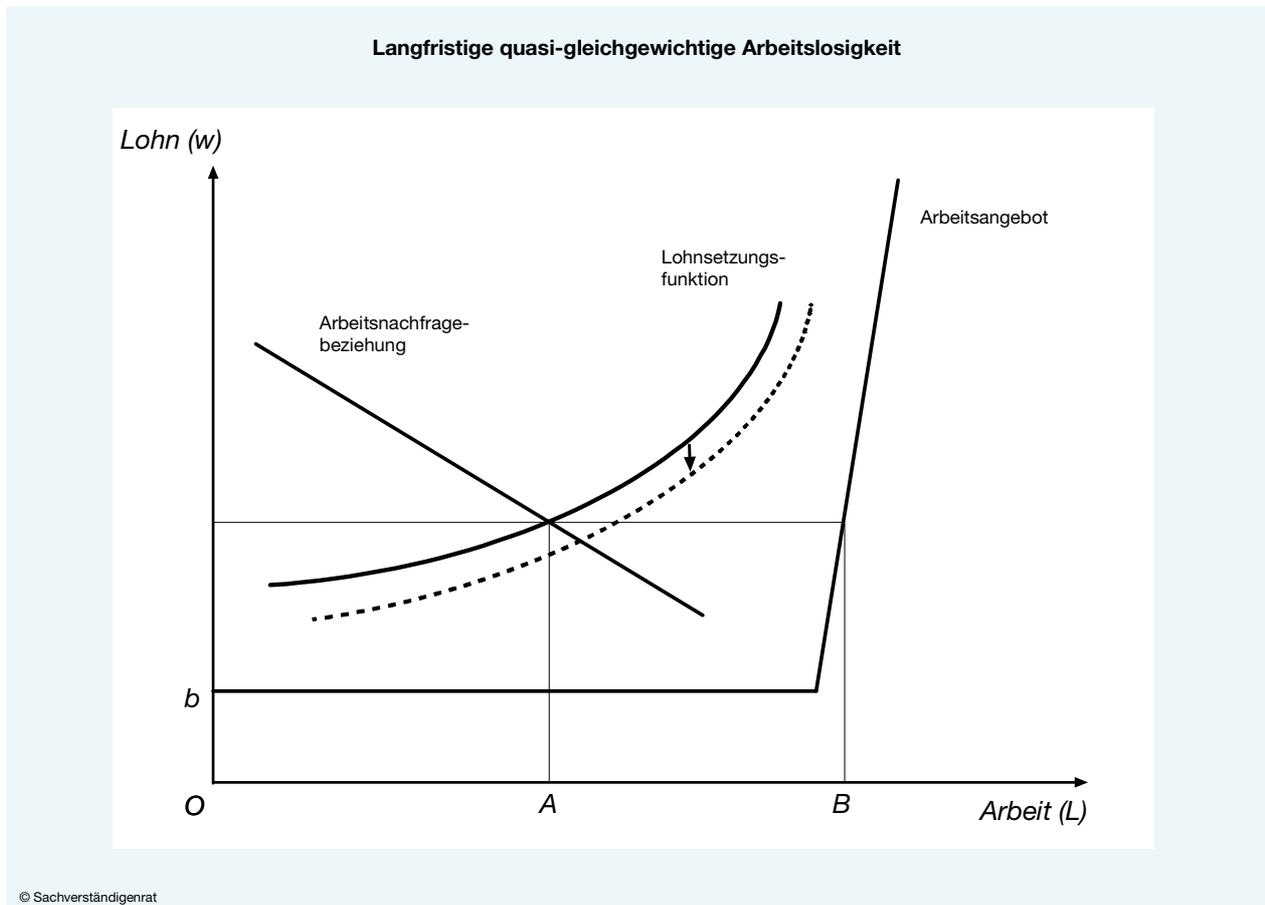
Ein erweiterter makroökonomischer Modellrahmen

53. Die bisherigen Überlegungen vernachlässigten eine Reihe von Aspekten, neben den gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen insbesondere die Rolle der Lohnpolitik. Damit verlieren die vorangegangenen Argumente zwar nicht ihre Gültigkeit, werden indes in einen breiteren Kontext gestellt. Denn die Lohnfindung ist keine exogen bestimmte Verhaltensweise, sondern hängt unter anderem vom institutionellen Regelwerk auf dem Arbeitsmarkt und dessen Flexibilität ab, die auch die Wirkung und zweckmäßige Ausgestaltung von Lohnsubventionen beeinflussen.

Ausgangspunkt diesbezüglicher theoretischer Überlegungen zu den Beschäftigungswirkungen von Lohnsubventionen ist eine gesamtwirtschaftliche Sichtweise mit Hilfe des **Modells einer „quasi-gleichgewichtigen“** Arbeitslosigkeit, welches im Jahresgutachten 2005/06 ausführlich dargestellt wurde (QERU-Modell; JG 2005 Kasten 7). Zentrale Bausteine dieses Modells sind die Arbeitsnachfragebeziehung, das Arbeitsangebot und zusätzlich die Lohnsetzungsfunktion, aus deren Zu-

sammenspiel sich die quasi-gleichgewichtige Arbeitslosigkeit ergibt (Schaubild 11, Länge der Strecke AB).

Schaubild 11



„Gleichgewichtig“ ist diese Arbeitslosigkeit deshalb, weil sie das Resultat der Entscheidungen der Unternehmen über die aus ihrer Sicht optimale Höhe der Beschäftigung einerseits und der Arbeitnehmer – gegebenenfalls vertreten durch die Gewerkschaften – über den Umfang ihres Arbeitsangebots in Abhängigkeit ihrer Lohnansprüche andererseits ist. Ändern sich diese Verhaltensweisen nicht, liegt ein „Gleichgewicht“ vor, allerdings kann es mit (beträchtlicher) Arbeitslosigkeit verbunden sein, daher der Zusatz „quasi“.

54. Es lässt sich zeigen, dass das Modell einer quasi-gleichgewichtigen Arbeitslosigkeit mit dem vorangegangenen Modell einer Mindestlohnarbeitslosigkeit kompatibel ist. Der steigende Verlauf der Lohnsetzungskurve kann beispielsweise mit Argumenten aus der Arbeitsplatzsuchtheorie begründet werden (Franz, 2006, Kapitel 6.2.1). Die Entscheidung, ob ein Arbeitsloser einen ihm angebotenen Arbeitsplatz akzeptiert, hängt von seinem Anspruchslohn im Vergleich zum Marktlohnsatz ab. Dieser Anspruchslohn steigt nicht nur mit höheren Unterstützungszahlungen b , sondern auch – und daraus resultiert der ansteigende Verlauf der Lohnsetzungskurve – mit einer verbesserten Arbeitsmarktsituation in Form einer niedrigeren Arbeitslosigkeit, Aspekten mithin, welche für gering qualifizierte Arbeitnehmer ebenfalls relevant sein dürften.

Eine Lohnsubvention an die Unternehmen führt für sich genommen zu einer Rechtsverschiebung der Arbeitsnachfragekurve, woraus ein Rückgang der quasi-gleichgewichtigen Arbeitslosenquote

resultiert. Allerdings muss wiederum die Finanzierung der Lohnsubvention mit ins Blickfeld genommen werden. Die Rechtsverschiebung der Arbeitsnachfragekurve fällt umso geringer aus, in je größerem Umfang die Finanzierung über eine zusätzliche Steuerbelastung der Unternehmen erfolgt.

Eine Lohnsubvention an Arbeitnehmer bewirkt einen geringeren Anspruchslohn der Arbeitnehmer. Erhalten sie nun eine Lohnsubvention, dann sind sie willens, zu geringeren Marktlöhnen zu arbeiten. Die Lohnsubvention bewirkt mithin einen Rückgang der quasi-gleichgewichtigen Arbeitslosigkeit (graphisch: auf Grund einer Rechtsverschiebung der Lohnsetzungskurve). Wiederum muss jedoch der Finanzierungsaspekt analog zu den obigen Ausführungen zur Arbeitsnachfrage bedacht werden (Ziffer 50).

55. Neben der dämpfenden Wirkung, die die Finanzierung der Lohnsubvention ausübt, ist zusätzlich eine weitere mögliche Restriktion zu berücksichtigen, die aus dem Verhalten der Gewerkschaften im Rahmen von **Lohnverhandlungen** resultiert. Vor allem Lohnsubventionen an Arbeitgeber mögen die Gewerkschaften zum Anlass zu höheren Lohnforderungen nehmen, mit dem Argument, die Arbeitnehmer an den zusätzlichen Gewinnen der Unternehmen – auf Grund eben der Lohnsubvention – teilhaben zu lassen oder um die mit der Finanzierung der Lohnsubvention einhergehenden Abgabenerhöhungen zu kompensieren. Insoweit den Gewerkschaften dies gelingt, verschiebt sich die Lohnsetzungskurve nach links, so dass trotz arbeitgeberseitiger Lohnsubventionierung der positive Beschäftigungseffekt sinkt oder gar unterbleibt. In der Summe kommt es für die intendierten Wirkungen einer Lohnsubvention entscheidend auf eine beschäftigungsfreundliche Lohnsetzung an: Nicht nur müssen die Löhne im Niedriglohnbereich nach unten weiter gespreizt werden, damit neue Arbeitsplätze entstehen, sondern der Kombilohn darf nicht zu zusätzlichen Lohnsteigerungen führen. Ähnliche Wechselwirkungen wie in bei der Lohnpolitik ergeben sich mit dem Kündigungsschutz, da dieser einen Schattenpreis auf den Faktor Arbeit darstellt und insofern die mit einer Lohnsubvention zu überbrückende Schwelle, ab der es zu einer Einstellung kommt, vergrößert.

56. Insoweit Vorschläge für Kombilohnmodelle zielgruppenspezifisch ausgestaltet sind, macht dies im theoretischen Analyserahmen die Berücksichtigung heterogener Arbeit erforderlich, beispielsweise im Hinblick auf die Qualifikation, das Alter und/oder die bisherige Dauer der Arbeitslosigkeit. Selbst im einfachsten Fall einer Differenzierung zwischen „gering qualifiziert“ versus „qualifiziert“ ist ein Arbeitsmarktmodell mit einer expliziten Unterscheidung in zwei Gruppen und einer Berücksichtigung von Substitutionsbeziehungen innerhalb der Arbeitnehmergruppen und darüber hinaus zwischen diesen und anderen Produktionsfaktoren erforderlich (Nickell und Bell, 1997). Beispielsweise führt eine arbeitgeberseitige Lohnsubvention an Geringqualifizierte zu einer Verbilligung des Einsatzes dieser Personengruppe. Daraufhin mögen die Gesamtkosten sinken, woraus eine Mehrnachfrage nach sämtlichen Produktionsfaktoren resultieren kann (Skaleneffekt). Des Weiteren mag jedoch die vergleichsweise (noch) teurer gewordene qualifizierte Arbeit durch unqualifizierte ersetzt werden. Umgekehrt kann der Fall auftreten, dass Qualifizierte, die keine ihrer Qualifikation entsprechende Tätigkeit finden, mit den Geringqualifizierten um Stellen mit einfachen Tätigkeiten konkurrieren und diese zumindest teilweise verdrängen (Ziffern 19 ff.). Sicherlich nehmen solche Substitutionsmöglichkeiten mit größer werdender Kluft zwischen den

Qualifikationsniveaus deutlich ab, sie sind aber zwischen unmittelbar benachbarten Qualifikationskategorien nicht unrealistisch.

3. Schlussfolgerungen

57. Der vorgestellte Modellrahmen und einige weiterführende Überlegungen vermögen eine Reihe von Einsichten über die Anforderungen an einen wirksam Kombilohn zu vermitteln. Zunächst sprechen mehrere Gründe dafür, eher auf arbeitnehmerseitige Lohnsubventionen zu setzen, weil das Risiko von Mitnahmeeffekten oder der Verdrängung anderer, nicht geförderter Arbeitnehmer bei Lohnsubventionen an Unternehmen höher zu veranschlagen ist. Sodann lautet die zentrale Botschaft der mikroökonomischen Analyse, die Anreize zur Arbeitsaufnahme der Empfänger von Transferzahlungen zu stärken. Dies gilt insbesondere für diejenigen Fälle einer Ecklösung, bei der es für den Arbeitslosen nutzenmaximal ist, keine Arbeit anzubieten und auf Grund von Unterstützungszahlungen gleichwohl ein Einkommen zu erzielen. Eine Absenkung der Transfers bei gleichzeitig höheren Hinzuverdienstmöglichkeiten bietet den erforderlichen Anreiz, allerdings nur dann, wenn dieser Anreiz längere Zeit besteht, weshalb dieses Maßnahmebündel dauerhaft angewandt werden sollte. Stets ist des Weiteren der Haushaltskontext zu berücksichtigen, da die Arbeitsangebotsreaktionen eines Alleinstehenden nicht unbedingt auf einen Haushalt übertragen werden, sondern zu gegenläufigen Reaktionen des Partners führen können. Schließlich machte eine makroökonomische Sichtweise deutlich, dass auf die Höhe der Beschäftigung zahlreiche Einflussfaktoren wirken und insbesondere die Rolle der Lohnsetzung und der Gegenfinanzierung eines Kombilohns zu beachten sind und ein Kombilohn kann in soweit immer nur eines unter mehreren Instrumenten zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit sein (JG 2005 Ziffern 255 ff.).

KAPITEL IV

Internationale und nationale Erfahrungen mit Kombilöhnen

58. Vor dem Hintergrund einer zunehmenden Langzeitarbeitslosigkeit und hoher Ausgaben im Bereich der sozialen Sicherung haben viele Länder, darunter auch Deutschland, seit Beginn der neunziger Jahre Reformen ihrer Transfersysteme durchgeführt oder sind dabei, entsprechende Maßnahmen zu ergreifen (OECD, 2005). In unterschiedlicher Akzentuierung kommt Kombilöhnen hierbei meist eine wichtige Rolle innerhalb der einzelnen Reformansätze zu. Grundsätzlich haben diese Reformen das Ziel, die Beschäftigungschancen von Geringqualifizierten oder Langzeitarbeitslosen durch attraktivere Anreizstrukturen sowie teilweise auch durch eine Verringerung der Arbeitskosten zu verbessern. Im Einzelnen lassen sich jedoch deutliche Unterschiede bei der Wahl der Ansatzpunkte feststellen. Angelsächsische Länder versuchen, Transferempfänger durch ein vergleichsweise geringes Sicherungsniveau bei Beschäftigungslosigkeit, einen Zwang zur Arbeitssuche sowie die obligatorische Annahme eines Arbeitsangebots zusammen mit der Androhung von Sanktionen wieder in den Arbeitsmarkt zu integrieren („*welfare to work*“). Kommt es trotz einer Beschäftigung zur Bedürftigkeit, ergänzen Kombilöhne in Form staatlicher Lohnzuschüsse das Einkommen von Haushalten im Niedriglohnbereich („*make work pay*“). Kombilöhne haben hier eher die Aufgabe, trotz Beschäftigung entstehende **Armut zu verhindern**. Demgegenüber versuchen einige der kontinentaleuropäischen Länder, unter ihnen Frankreich und Deutschland, die Abgabenbelastung einzelner Gruppen – Langzeitarbeitslose, besonders junge oder ältere Arbeitnehmer – durch eine attraktive Kombination von Grundsicherungsleistungen und Hinzuverdienstmöglichkeiten, durch Lohnzuschüsse oder durch die Subventionierung von Sozialbeiträgen zu verringern. Kombilöhne dienen in dieser Philosophie eher dazu, die Arbeitsnachfrage durch eine **Senkung der Arbeitskosten** zu stimulieren und aus Sicht der geförderten Personen für eine **Verbesserung der Arbeitsanreize** zu sorgen. Dem Prinzip des „Forderns“ – wie es etwa im Rahmen der Hartz IV-Reform in Deutschland angelegt ist – wird dabei in der Regel zwar ebenfalls eine Bedeutung beigemessen; diese ist aber geringer als im angelsächsischen Raum.

1. Internationale Erfahrungen

59. Im Folgenden werden Funktionsweise und Auswirkungen des Kombilohns angelsächsischen Typs (des US-amerikanischen *Earned Income Tax Credits* und der britischen Variante dieses Modells) vorgestellt, der dort zusammen mit einer Reform der staatlichen Fürsorge insgesamt für einen spürbaren Anstieg der Beschäftigung einzelner Haushaltsgruppen gesorgt hat. Geringere Beschäftigungserfolge gingen von Kombilöhnen des kontinentaleuropäischen Typs (vom französischen *prime pour l'emploi*, aber auch von den bislang praktizierten deutschen Modellen) aus. Wie schon eine grobe Betrachtung zeigt, sind Kombilöhne als Instrument gegen die (Langzeit-)Arbeitslosigkeit nicht an sich erfolgreich oder nicht erfolgreich. Stattdessen kommt es auf eine sinnvolle Einbettung dieses arbeitsmarktpolitischen Instruments in die übrigen Elemente des Steuer-Transfer-Systems sowie in die jeweiligen Lohnbildungsmechanismen an.

Der US-amerikanische *Earned Income Tax Credit*

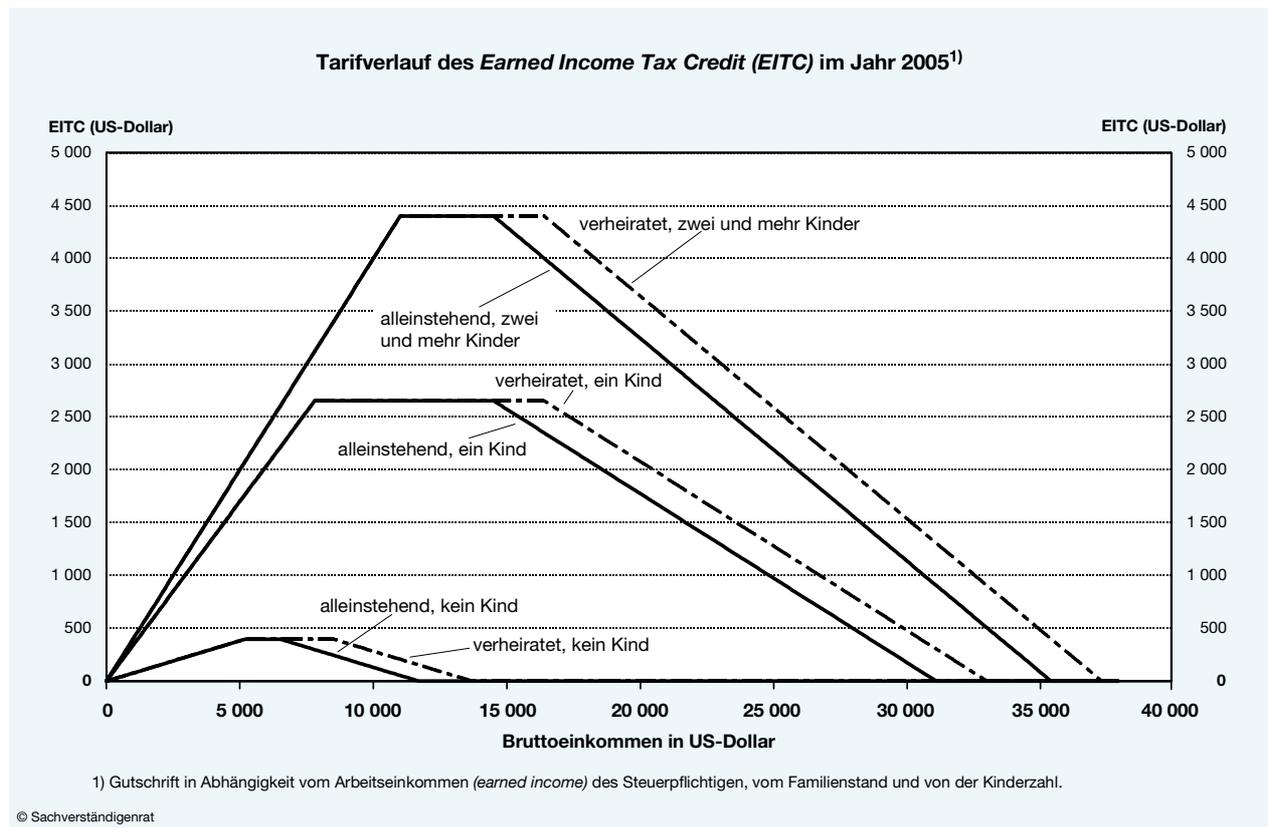
Grundsatz und Funktionsweise

60. Beim US-amerikanischen *Earned Income Tax Credit* (EITC) handelt es sich um eine Steuergutschrift für Steuerpflichtige mit geringem Lohneinkommen, die im Rahmen der Veranlagung zur

Einkommensteuer gewährt wird. Vom Zeitpunkt seiner Einführung im Jahr 1975 an konzentrierte sich der EITC dabei nicht auf die Verbesserung der Arbeitsanreize von Niedriglohnbeziehern an sich, sondern ganz überwiegend auf das Arbeitsangebot von **Niedriglohnbeziehern mit minderjährigen Kindern** und im Besonderen von **alleinerziehenden Frauen**. Der Umfang der Förderung wurde im Zusammenhang mit den Mitte der neunziger Jahre durchgeführten Sozialreformen deutlich ausgeweitet.

61. Die Höhe der Gutschrift ist von der Höhe des Arbeitseinkommens sowie von Familienstand und der Kinderzahl des Steuerpflichtigen abhängig, wobei der Schwerpunkt der Förderung auf Familien mit Kindern liegt (Schaubild 12). Unter das Erwerbseinkommen (*earned income*) fallen dabei Lohneinkünfte, aber auch bestimmte Arten selbständiger Einkünfte. Bei zusammen veranlagten Ehegatten beziehen sich die relevanten Einkommensgrößen auf das Haushaltseinkommen, das heißt auf die Summe der Einkommen beider Ehepartner. Der EITC wird als **Steuergutschrift** einmal jährlich zusammen mit der Veranlagung zur Einkommensteuer gewährt. Die Gutschrift wird mit der Steuerschuld verrechnet; unterschreitet die Steuerschuld die Höhe des EITC, wird die Differenz dem Steuerpflichtigen ausgezahlt. Die für die einzelnen Haushaltstypen anzuwendenden Tarife weisen jeweils **drei Zonen** auf: In einer ersten Zone steigt die Gutschrift mit zunehmendem Einkommen, wobei der Grenzzuschusssatz – die Zunahme der Gutschrift für jeden zusätzlichen US-Dollar Arbeitseinkommen – bei zwei oder mehr Kindern mit 40 vH am höchsten und der Tarifverlauf deswegen am steilsten ausfällt. Dem schließt sich eine zweite Tarifzone an, innerhalb derer die maximale Gutschrift in Höhe von 4 400 US-Dollar bei Steuerpflichtigen mit zwei oder mehr Kindern erreicht wird. In einer dritten Tarifzone wird die Steuergutschrift mit einem wiederum konstanten Satz abgeschmolzen. Der Tarifverlauf hat bedeutsame Effekte auf die Anreize, die

Schaubild 12



vom Steuer-Transfer-System auf die Aufnahme einer Beschäftigung und auf die Zahl der angebotenen Arbeitsstunden ausgehen (Kasten 1).

Kasten 1

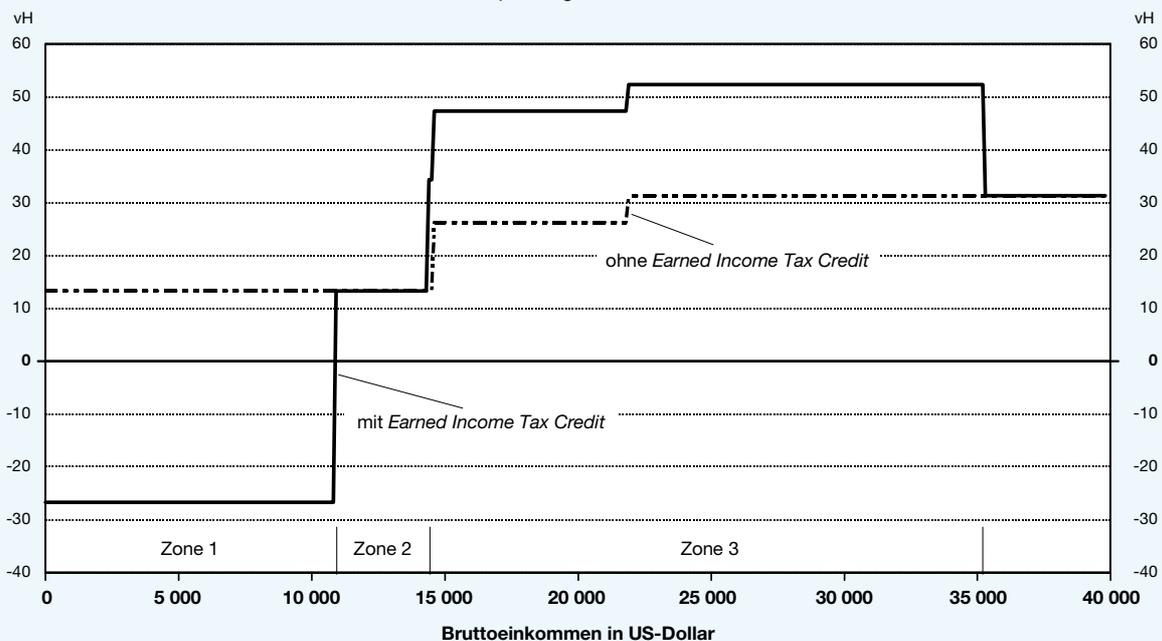
Anreizeffekte des Earned Income Tax Credit (EITC)

Die Arbeitsangebotseffekte des EITC – und von Kombilohnmodellen allgemein – lassen sich beurteilen, wenn man einerseits die Höhe der Gutschrift und andererseits die durch das betrachtete Modell bewirkte Grenzbelastung des Arbeitseinkommens in den Blick nimmt. Beschrieben wird die Situation aus der Sicht eines alleinstehenden Steuerpflichtigen mit zwei Kindern (Schaubild 13); für diesen Haushaltstyp fallen sowohl die Gutschrift selbst als auch die Anreizeffekte des EITC am größten aus.

Schaubild 13

Vereinigte Staaten: Grenzbelastung durch das Steuer-Transfer-System im Jahr 2005

Alleinstehender Steuerpflichtiger mit zwei oder mehr Kindern¹⁾



1) Die Berechnungen gehen von folgenden Parametern aus: Lohneinkommen unterliegen ab dem ersten US-Dollar der Sozialversicherungsteuer (*payroll tax*) von effektiv 13,27 vH des Bruttolohns. Berücksichtigt wird ferner die Einkommensteuer auf der Ebene des Gesamtstaats sowie auf der Ebene der Bundesstaaten (angenommener Steuersatz: 3 vH) bei Inanspruchnahme standardmäßiger Freibeträge und Abzüge.

© Sachverständigenrat

Man erkennt zunächst, dass niedrige Lohneinkommen bis zu rund 11 000 US-Dollar durch den EITC mit 0,40 US-Dollar je zusätzlich verdientem US-Dollar subventioniert werden (Zone 1). Unter Berücksichtigung einer *payroll tax* von 13,27 vH erhält der Steuerpflichtige in diesem Einkommensbereich also für jeden US-Dollar zusätzlich erzielten Lohneinkommens eine Gutschrift von effektiv rund 0,27 US-Dollar, bis der Höchstbetrag von 4 400 US-Dollar erreicht ist. Dem schließt sich ein kurzer Einkommensbereich mit konstanter Gutschrift an, in dem die Grenzbelastung mit EITC derjenigen ohne EITC entspricht (Zone 2). Ab einem Einkommen von 14 600 US-Dollar wird die Gutschrift mit einem konstanten Satz von marginal 21 vH abgeschmolzen, und wegen der

positiven Transferenzugsrate übersteigt die Grenzbelastung mit EITC diejenige ohne EITC (Zone 3). Ein solcher Effekt ist zwar bei jeder Form von Lohnsubvention, die nur Geringverdienern zugute kommen soll, unvermeidbar. Der Einkommensbereich, über den hinweg das Abschmelzen der Gutschrift vollzogen wird, ist im Fall des EITC aber auffallend breit gewählt, so dass die Haushalte bis zu einem vergleichsweise hohen Einkommen von rund 35 500 US-Dollar eine (wenn auch immer geringer ausfallende) Gutschrift erhalten. Natürlich erhöht dies für sich genommen die fiskalischen Kosten der Gutschrift, und die negativen Anreizeffekte, die vom Entzug der Gutschrift auf das Arbeitsangebot der Steuerpflichtigen ausgehen, erstrecken sich bis weit in den Bereich mittlerer Einkommen hinein. Andererseits, und dies ist der Vorteil des gewählten Tarifverlaufs, ermöglicht der breite Abschmelzbereich aber auch, die Transferenzugsrate in Zone 3 auf einen geringen Wert von 21 vH zu begrenzen.

Unter theoretischen Gesichtspunkten stellt der EITC den Prototyp eines Kombilohnmodells dar, und die voraussichtlichen Arbeitsangebotseffekte lassen sich mit den aus dem einfachen theoretischen Modell abgeleiteten Schlussfolgerungen unmittelbar vergleichen (Ziffern 41 ff.). Im Folgenden wird zunächst wieder der **alleinstehende Empfänger** mit zwei Kindern betrachtet. Das Einkommen dieses Steuerpflichtigen nimmt nach Gutschrift entweder zu oder bleibt im Vergleich zur Situation ohne EITC unverändert (bei Einkommen von mehr als rund 35 500 US-Dollar). Zwischen der in Schaubild 13 dargestellten Grenzbelastungskurve und der Budgetlinie in Schaubild 12 besteht insofern ein enger Zusammenhang, als die Grenzbelastungen in Schaubild 13 in Verbindung mit dem individuellen Lohnsatz die Steigungen der Budgetlinien in Schaubild 12 bestimmen.

Zu beachten ist, dass die in Schaubild 13 von gestrichelter und durchgezogener Linie im Bereich niedriger Einkommen eingeschlossene Fläche die maximale Gutschrift (4 400 US-Dollar) darstellt. Die von durchgezogener und gestrichelter Linie eingeschlossene Fläche ab einem Arbeitseinkommen von 14 600 US-Dollar entspricht dem gleichen Betrag, weil die Gutschrift dort sukzessive abgeschmolzen wird.

Es gibt deswegen keinen alleinstehenden Steuerpflichtigen, der aufgrund der Einführung des EITC einen Anlass hat, den Arbeitsmarkt zu verlassen. Es gibt jedoch alleinstehende Steuerpflichtige, die bislang nicht gearbeitet haben und die aufgrund des mit dem EITC gestiegenen, potenziellen Arbeitseinkommens beziehungsweise des gesunkenen Durchschnittssteuersatzes nun eine Beschäftigung aufnehmen. Der Effekt des EITC auf die Partizipation von Alleinstehenden ist deshalb eindeutig nicht-negativ und mit hoher Wahrscheinlichkeit positiv.

Der Effekt des EITC auf das Arbeitsangebot alleinstehender Steuerpflichtiger, die bereits ohne EITC einer Beschäftigung nachgingen, lässt sich hingegen theoretisch nicht eindeutig bestimmen (Ziffer 43). In Zone 1 weisen der Substitutionseffekt (höherer Nettolohnsatz, weil das Lohneinkommen marginal bezuschusst wird, und deshalb für sich genommen höheres Arbeitsangebot) und der Einkommenseffekt (höheres Einkommen nach Zuschuss, und deshalb für sich genommen geringeres Arbeitsangebot) in unterschiedliche Richtungen. In Zone 2 kommt lediglich ein Einkommenseffekt zum Tragen, weshalb sich das Arbeitsangebot meist verringert. In Zone 3 schließlich wirken Substitutionseffekt (geringerer Nettolohnsatz) und Einkommenseffekt (höheres Einkommen nach Zuschuss) beide in Richtung einer Abnahme des Arbeitsangebots. Geht man davon aus, dass sich die Mehrzahl der Anspruchsberechtigten in dieser Tarifzone befindet, dürfte deshalb

unter theoretischen Gesichtspunkten eher von einer **Abnahme des stundenmäßigen Arbeitsangebots** derjenigen Haushalte, die bereits ohne EITC beschäftigt waren, auszugehen sein.

Bei verheirateten Steuerpflichtigen hängt der Einfluss des EITC auf die Arbeitsangebotswahl davon ab, inwieweit die Entscheidungen über das Arbeitsangebot gemeinsam im Haushaltskontext erfolgen, wobei meist bereits der Erstverdiener ein Lohn Einkommen erzielen dürfte, das in die Tarifzonen 2 oder 3 fällt. Nimmt man beispielsweise an, dass der Zweitverdiener bei seinem eigenen Arbeitsangebot die Entscheidung des Erstverdieners als gegeben betrachtet, gehen vom EITC aus diesem Grund negative Effekte auf Partizipation und stundenmäßiges Arbeitsangebot des Zweitverdieners – das heißt überwiegend der verheirateten Frauen – aus.

62. Die Tatsache, dass der EITC die Förderung von Beschäftigten mit Kindern in den Mittelpunkt stellt, erinnert an vergleichbare Vorschläge in der deutschen Kombilohndiskussion. In der Begründung für dieses arbeitsmarktpolitische Instrument gibt es allerdings fundamentale Unterschiede. In Deutschland werden Lohnzuschüsse, die an der Kinderzahl anknüpfen, vor allem damit gerechtfertigt, dass die Anreize zur Aufnahme einer Beschäftigung aus Sicht arbeitsloser Eltern besonders schwach ausgeprägt sind; denn im Gegensatz zum Arbeitseinkommen steigt die Höhe der Fürsorgeleistung mit der Kinderzahl an. In den Vereinigten Staaten gibt es hingegen keine bedarfsdeckende Grundsicherung. Die von den Bundesstaaten verwaltete und bezogen auf Anspruchsvoraussetzungen und Anspruchshöhe weitestgehend eigenständig geregelte **Sozialleistung TANF** (*Temporary Assistance for Needy Families*) steht meist überhaupt nur bedürftigen Familien mit Kindern, unter ihnen in der großen Mehrzahl alleinerziehenden Frauen, zur Verfügung. Voraussetzung ist zudem, dass sich der Empfänger erfolglos um die Aufnahme einer Beschäftigung bemüht hat, und in der Regel wird die Sozialleistung TANF lediglich befristet, das heißt über einen Zeitraum von höchstens fünf Jahren bezahlt. Von diesen Regelungen geht schon für sich genommen ein starker Druck zur Aufnahme einer auch niedrig entlohnten Beschäftigung aus, so dass es zusätzlicher Lohnzuschüsse allein unter Anreizgesichtspunkten eigentlich gar nicht bedürfte. Obwohl offensichtlich ebenfalls mit Blick auf die Anreizeffekte konstruiert, hat der EITC vor diesem Hintergrund eher die zusätzliche Funktion, der im Niedriglohnbereich trotz Beschäftigung häufig anzutreffenden Bedürftigkeit zu begegnen (Blank, 2002, 2005). Die Kombination aus restriktiv ausgestalteter Grundsicherung einerseits und EITC andererseits unterstreicht damit die US-amerikanische Interpretation des Prinzips „Fördern und Fordern“ – die Vorstellung, dass die Inanspruchnahme staatlicher Transfers die Aufnahme einer Beschäftigung zur Voraussetzung hat.

Auswirkungen

63. Bezogen auf den Umfang der Förderung und die Anzahl der begünstigten Individuen, ist der EITC heute der **wichtigste Sozialtransfer** in den Vereinigten Staaten. Im Jahr 2001 wurde der EITC von immerhin knapp 15 vH der Erwerbstätigen in Anspruch genommen, was unmittelbare Folge des Abschmelzens der Gutschrift über einen sehr breiten Einkommensbereich hinweg ist. Ein Anteil von 82 vH der Empfänger und von 98 vH des Zuschussvolumens entfiel auf Haushalte mit Kindern, unter ihnen ganz überwiegend junge alleinerziehende Frauen (Eissa und Hoynes, 2005).

64. Mittlerweile gibt es eine ganze Reihe empirischer Untersuchungen zu den Wirkungen, die der EITC auf das Arbeitsangebot unterschiedlicher Haushaltsgruppen ausgeübt hat. Diese Untersuchungen gelangen zu bemerkenswert einheitlichen Schlussfolgerungen: Unbestritten sind die positiven Effekte des EITC auf die **Partizipationsquote alleinerziehender Mütter**. Der Anteil der alleinerziehenden Frauen im Alter von 19 bis 44 Jahren, die einer Beschäftigung nachgehen, lag in den Vereinigten Staaten im Jahr 2003 bei rund 85 vH (alleinstehende Frauen ohne Kinder: rund 91 vH), was gegenüber dem Jahr 1984 eine Zunahme um rund 12 Prozentpunkte bedeutet. Der zwischenzeitliche Wirtschaftsaufschwung und die damit verbundene Belegung des Arbeitsmarkts war zwar ein wichtiger Faktor, um Einführungsschwierigkeiten des neuen Systems zu mildern (Blank, 2002, 2005). Zu einem größeren Teil lässt sich der spektakuläre Anstieg der Partizipationsquote alleinerziehender Mütter aber auf die schrittweise Erhöhung des EITC zurückführen (Meyer und Rosenbaum, 2001; Meyer, 2002). Bezogen auf das stundenmäßige Arbeitsangebot derjenigen Empfänger, die bereits vor Einführung des EITC eine Beschäftigung ausübten, lassen sich hingegen empirisch eher negative Effekte feststellen (Hotz und Scholz, 2001), wie sich dies sowohl für alleinstehende Steuerpflichtige als auch für verheiratete Zweitverdiener bereits theoretisch zeigen ließ.

Insgesamt ergibt sich über alle empirischen Studien hinweg ein Wert für die Elastizität der Partizipationsquote in Bezug auf das Nettoeinkommen – die relative Veränderung der Partizipationsquote, wenn das Lohneinkommen nach Steuern und Transfers um ein Prozent steigt – in einem vergleichsweise engen Band zwischen 0,69 und 1,16 (Hotz und Scholz, 2001). Neben einer Verbesserung der Anreizstrukturen lassen sich als **wesentliche Faktoren** in empirischen Studien die Verschärfung der Anspruchsvoraussetzungen für alternative Grundsicherungsleistungen (Grogger, 2003), die Begleitung – auch: die Kontrolle – der Bemühungen, eine Arbeitsstelle zu finden und die Androhung entsprechender Sanktionen (van den Berg und van der Klaauw, 2005) sowie die Unterstützung der arbeitssuchenden Mütter etwa durch Angebote der Kinderbetreuung (Lemke et al., 2004) identifizieren. Kein empirisch messbarer Beschäftigungserfolg war dagegen mit Maßnahmen verbunden, die primär der Qualifizierung und der Weiterbildung der Arbeitssuchenden dienen sollten (Cebulla und Greenberg, 2006).

Auf einem anderen Blatt steht, dass ein signifikanter Anteil derjenigen Frauen, die die Grundsicherung TANF verlassen (müssen), keine Arbeit aufnimmt. Diese in Bezug auf ihre Ausbildung wie häufig auch durch ihren Gesundheitszustand eingeschränkten erwerbsfähigen Frauen verfügen nunmehr über ein geringeres Einkommen im Vergleich zur Situation vor der Reform, als die monetären Leistungen noch zeitlich unbefristet gewährt worden waren (Moffitt, 2001). Eine derart restriktive Behandlung dieser Gruppen – die hierzulande wohl schwer vorstellbar wäre – ist mit dem Charakter der Arbeitsmarktreformen in den Vereinigten Staaten untrennbar verbunden und gewissermaßen die Kehrseite der mit den Reformen erzielten Beschäftigungserfolge.

Schließlich kam der **Reorganisation der Verwaltung** offensichtlich eine wichtige Rolle bei der Erzielung von Beschäftigungserfolgen zu: Im US-amerikanischen Fall wird der Neuausrichtung der Betreuung von Langzeitarbeitslosen weg von der bloßen Bedürftigkeitsprüfung und hin zu die Arbeitssuche unterstützenden Maßnahmen eine wesentliche Bedeutung beigemessen. Für eine solche Neuausrichtung braucht es Zeit, weil die Mitarbeiter der bisherigen Sozialverwaltung mit ihrer neuen Aufgabenzuteilung vertraut gemacht werden müssen (Gais et al., 2001). Auch in dieser Hin-

sicht kann das US-amerikanische Beispiel für Deutschland vor dem Hintergrund des mit den Hartz-Reformen eingeleiteten Umbaus der Arbeitsverwaltung lehrreich sein.

65. Die Erfahrungen mit dem EITC zeigen, dass für bestimmte Arbeitsmarktgruppen – hier für Haushalte mit Kindern und insbesondere für junge alleinerziehende Frauen – ins Leben gerufene, arbeitsmarkt- und sozialpolitische Instrumente erhebliche Verhaltensanpassungen der betroffenen Haushalte und positive Beschäftigungseffekte bewirken können. Diesen deutlich positiven Effekten auf Partizipationsquote und Arbeitsstunden dieser Haushalte stehen eher negative Wirkungen auf das Arbeitsangebot insbesondere von Zweitverdienerinnen gegenüber, die unvermeidbare Folge eines am Haushaltseinkommen ausgerichteten Kombilohns in Form von Steuergutschriften sind. Insgesamt scheinen die positiven Partizipationseffekte die negativen Effekte auf die Zahl der insgesamt angebotenen Arbeitsstunden aber klar zu überwiegen. Erkennbar wird darüber hinaus, dass gerade für die positiven Effekte auf die Partizipationsentscheidung alleinerziehender Mütter nicht die Einführung und der Ausbau des EITC an sich, sondern das Zusammenwirken mit dem sehr geringen und zudem zeitlich begrenzten Sicherungsniveau bei Beschäftigungslosigkeit ausschlaggebend ist. Das US-amerikanische System lässt sich schon deswegen nicht eins zu eins auf die deutschen Verhältnisse übertragen, weil hier für die unbedingte staatliche Absicherung des sozio-kulturellen Existenzminimums ein breiter gesellschaftlicher Konsens besteht. Lernen lässt sich aus den US-amerikanischen Erfahrungen allerdings, dass es sowohl finanzieller Anreize als auch einer konsequenten Aktivierung der Leistungsempfänger seitens der Arbeitsvermittlung – einschließlich der Androhung von Sanktionen – bedarf, um eine „Arbeitslosigkeitsfalle“ zu vermeiden und für sichtbare Beschäftigungserfolge im Bereich vom Arbeitsmarkt entfernter Gruppen zu sorgen.

Der britische *Working (Families) Tax Credit*

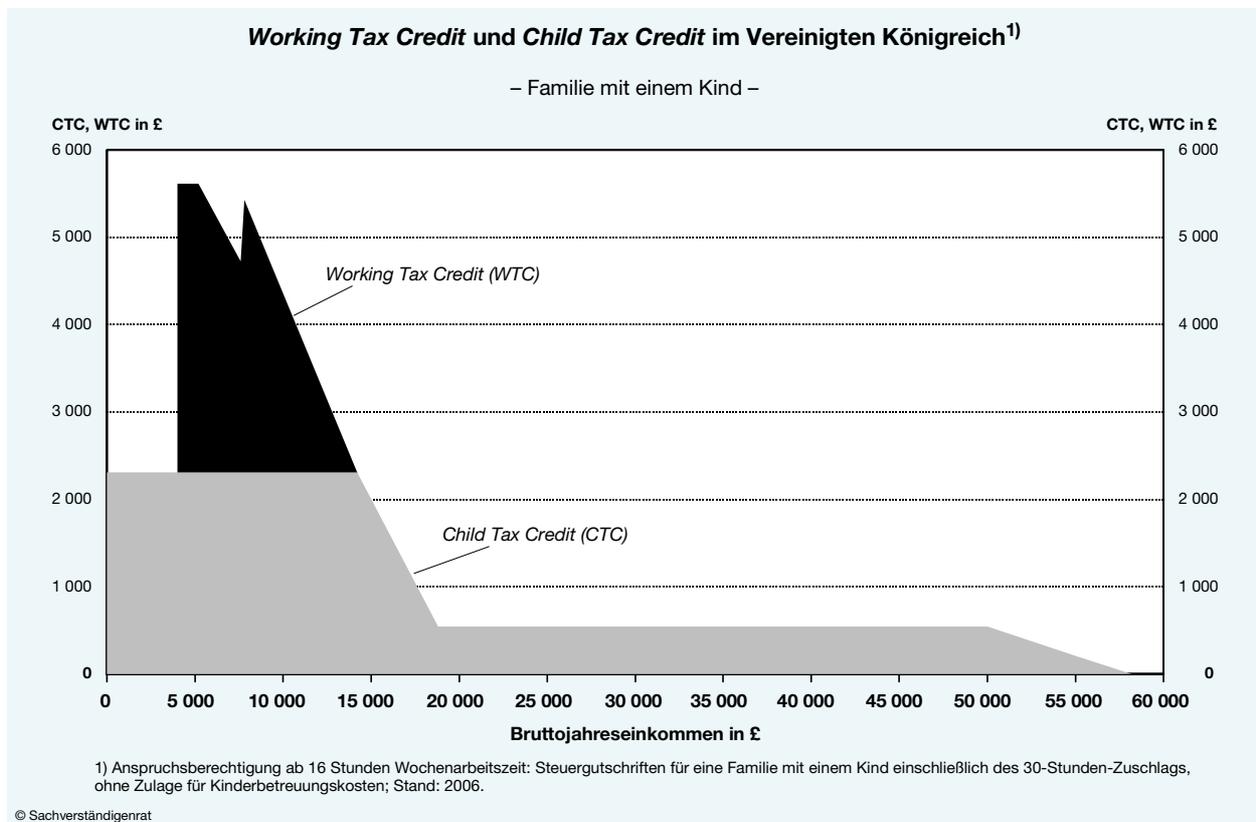
Grundsatz und Funktionsweise

66. Es gibt eine ausgeprägte Nähe zwischen dem britischen Kombilohnmodell des *Working Tax Credits* und dem amerikanischen *Earned Income Tax Credit*, auf dessen Ziele und Charakteristika sich die britische Politik bei Einführung des Modells im Jahr 1999 ausdrücklich bezog. Die bis zu diesem Zeitpunkt im Vereinigten Königreich existierende Form der Sozialhilfe war mit sehr hohen Transferenzugsraten verbunden, weshalb gerade bei geringqualifizierten Haushalten mit Kindern, deren Transferanspruch im Vergleich zum alternativen Lohneinkommen besonders umfangreich ausfiel, eine zunehmende Entfernung vom Arbeitsmarkt zu beobachten war (Brewer, 2001). Wie in den Vereinigten Staaten galt dies besonders für alleinerziehende Frauen, deren Erwerbsquote sich Mitte der neunziger Jahre auf unter 50 vH belief (OECD, 1998). Mit dem im Jahr 1999 eingeführten und zunächst nur Familien mit Kindern gewährten *Working Families Tax Credit* (WFTC) wurde vor diesem Hintergrund die gleiche Strategie verfolgt wie mit dem EITC, nämlich die Arbeitsanreize für Geringverdiener mit Kindern durch eine ausbezahlte **Gutschrift**, die gegebenenfalls mit der Steuerschuld zu verrechnen ist, zu verbessern. Seit dem Jahr 2003 gilt ein geringerer Grundbetrag, der – nunmehr als *Working Tax Credit* (WTC) – auch kinderlosen Steuerpflichtigen gewährt wird. Gleichzeitig wurde die Kinderkomponente in einen *Child Tax Credit* (CTC) umgewandelt, der als Steuergutschrift ähnlich dem US-amerikanischen EITC nun allerdings auch nicht erwerbstätigen Haushalten mit Kindern zusteht und ebenfalls mit steigendem

Einkommen abgeschmolzen wird. Wie der EITC bemisst sich der WTC am (Arbeits-)Einkommen des Haushalts, also bei verheirateten Steuerpflichtigen am gemeinsamen Einkommen der Ehegatten. Die Gutschrift wird im Vereinigten Königreich allerdings meist in einem zweiwöchentlichen Rhythmus ausbezahlt und in regelmäßigen Abständen an das aktuelle Lohneinkommen angepasst.

67. Neben den genannten Ähnlichkeiten von WTC und US-amerikanischem EITC gibt es allerdings auch interessante Unterschiede in der Ausgestaltung der beiden Kombilohnmodelle. So setzt die Inanspruchnahme des WTC im Gegensatz zum US-amerikanischen Modell eine **Mindestzahl an wöchentlichen Arbeitsstunden** voraus, die sich auf 16 Stunden (Haushalt mit Kindern) beziehungsweise auf 30 Stunden (Haushalt ohne Kinder) beläuft. Unterstellt man, dass der Empfänger des WTC im vergangenen Jahr gerade den nationalen Mindestlohnsatz erzielte, wird ein Lohnzuschuss im Jahr 2006 demnach erst ab einem Arbeitseinkommen von mehr als 4 000 Pfund pro Jahr gewährt (Schaubild 14). Die Einführung einer solchen **Geringfügigkeitsschwelle** setzt Anreize, dass die geförderten Haushalte nicht im Bereich einer Teilzeitbeschäftigung – mit einer im Vergleich zum regulär erzielten Einkommen hohen Gutschrift – verharren, die aus Sicht des Beschäftigten mit geringen Entwicklungschancen verbunden ist und den beschäftigungspolitischen Zielen des Kombilohnmodells deswegen eher entgegensteht.

Schaubild 14



Bedenkt man, dass die Gewährung der Gutschrift (auch) an **Bedürftigkeitskriterien** ansetzen soll, dann liegt ein möglicher Vorteil dieser Ausgestaltung darin, dass Bedürftigkeit leichter an der Höhe des Lohnsatzes als am tatsächlich erzielten Arbeitseinkommen festgemacht werden kann. So besteht im Fall des US-amerikanischen EITC eher die Schwierigkeit, dass auch gut ausgebildete

Steuerpflichtige mit vergleichsweise hohen Stundenlöhnen, aber einer – möglicherweise freiwillig gewählten – geringen Zahl an Arbeitsstunden und einem entsprechend niedrigen Arbeitseinkommen in den Genuss des Zuschusses kommen (MaCurdy und McIntyre, 2004).

Bemerkenswert ist ferner, dass der Einkommensbereich, in dem die Gutschrift abgeschmolzen wird, im WTC wesentlich enger ist als im EITC, weshalb die **Transferenzugsrate** mit konstant 37 vH auch deutlich höher liegt als im US-amerikanischen Modell. Schließlich war zwar auch die Einführung des britischen Kombilohns eingebettet in eine Reform des Steuer-Transfer-Systems, die erwerbsabhängigen Sozialleistungen vor der Inanspruchnahme einer erwerbsunabhängigen Grundsicherung Vorrang geben sollte. In dieser Hinsicht wurde allerdings weniger strikt vorgegangen als in den Vereinigten Staaten. So existiert im Vereinigten Königreich eine von persönlichen Charakteristika unabhängige monetäre Mindestsicherung, und für nicht erwerbstätige Empfänger von Sozialleistungen besteht in vielen Fällen keine Verpflichtung zur Aufnahme einer Beschäftigung oder zur Teilnahme an staatlichen Beschäftigungsprogrammen. Zusammengefasst sind in einer theoretischen Betrachtung sowohl die Anreize zur Aufnahme einer Beschäftigung als auch zu einer starken Ausweitung der Zahl der Arbeitsstunden (höhere Transferenzugsrate) im Vergleich zum EITC weniger stark ausgeprägt. Demgegenüber gehen vom WTC stärkere Anreize aus, bei Aufnahme einer Beschäftigung diese nicht auf eine geringfügige Tätigkeit im Bereich weniger Wochenstunden zu beschränken (Brewer, 2001).

Auswirkungen

68. Auch zu den **Beschäftigungseffekten des *Working Families Tax Credits* (WFTC)** liegt eine Reihe empirischer Untersuchungen vor. Im Wesentlichen stimmen diese Untersuchungen darin überein, dass der WFTC in der Gruppe der alleinerziehenden Frauen sowohl die Beschäftigungsquote als auch die Zahl der geleisteten Arbeitsstunden derjenigen, die bereits zuvor einer Beschäftigung nachgingen, erhöht hat (Brewer und Browne, 2006). Nahezu alle Untersuchungen gelangen überdies zu dem Ergebnis, dass der WFTC größere Wirkungen bei Alleinerziehenden mit kleinen (Vorschul-)Kindern als bei Alleinerziehenden mit älteren Kindern entfaltete. Im Hinblick auf Paarhaushalte mit Kindern gibt es empirische Hinweise dafür, dass der WFTC sowohl den Umfang des Arbeitsangebots des Zweitverdieners als auch den Anteil von Haushalten mit zwei Verdienern überhaupt reduziert hat; erneut lässt sich diese Beobachtung mit den negativen Arbeitsanreizen für Zweitverdiener erklären, wenn sich die Höhe des Lohnzuschusses am Haushaltseinkommen orientiert (Ziffern 60 ff. und Kasten 1). Weil der negative Beschäftigungseffekt auf die Partizipationsquote von Zweitverdienern weniger stark ausgeprägt war als der positive Effekt auf die Partizipationsquote bisher nicht beschäftigter alleinstehender Personen, dürfte die Beschäftigungsquote im Vereinigten Königreich in der Gesamtbetrachtung dennoch gestiegen sein (Brewer und Browne, 2006).

Die Umstellung auf den umfassenderen ***Working Tax Credit* (WTC)** erfolgte erst im Jahr 2003, so dass sich dessen Beschäftigungseffekte bislang nur auf Grundlage mikroökonomischer Simulationsmodelle abschätzen lassen (Blundell, Brewer und Shephard, 2004). Diese kommen ebenfalls zu dem Ergebnis, dass die Ausweitung der Steuergutschrift zu einem Anstieg der Partizipationsquote (+3,38 Prozentpunkte) geführt haben dürfte, der etwa zur Hälfte auf die Aufnahme einer Teilzeitbeschäftigung zurückzuführen ist und der den negativen Effekt auf die Arbeitsstunden derjenigen alleinerziehenden Mütter, die bereits zuvor erwerbstätig waren, überwiegt. Im Hinblick auf Paarhaushalte mit Kindern wurde eine Zunahme der Partizipationsquote von Vätern geschätzt

(+0,92 Prozentpunkte), für Mütter dagegen ein Rückgang von einer geringen Größenordnung (-0,35 Prozentpunkte).

69. Die britischen Erfahrungen mit Kombilohnmodellen scheinen aus deutscher Sicht vor allem in zweierlei Hinsicht aufschlussreich zu sein. Zum einen orientiert sich die britische Kombilohnvariante zwar am US-amerikanischen Vorbild. In Bezug auf die gleichzeitig mit Einführung der Lohnzuschüsse vollzogene restriktivere Handhabung der Mindestsicherung bei Beschäftigungslosigkeit wurde zwar weniger konsequent – oder: vor dem Hintergrund in europäischen Ländern herrschender Wertvorstellungen leichter vermittelbar – vorgegangen, aber bei der Partizipation auf dem Arbeitsmarkt bisher benachteiligter Gruppen wurden offenbar dennoch nennenswerte Beschäftigungserfolge erzielt. Dabei ist auf eine möglichst attraktive Ausgestaltung desjenigen Tarifbereichs zu achten, in dem die Förderung abgeschmolzen wird. Zum anderen zeigt das britische Kombilohnmodell, dass sich unerwünschte Mitnahmeeffekte und ein „Einsperren“ der Empfänger im Bereich von Teilzeittätigkeiten mit geringen Aufstiegsmöglichkeiten durch den Einbau einer stundenmäßigen Geringfügigkeitsschwelle zumindest teilweise korrigieren lassen.

Französische Erfahrungen: Arbeitgeberzuschüsse und Beschäftigungsprämie

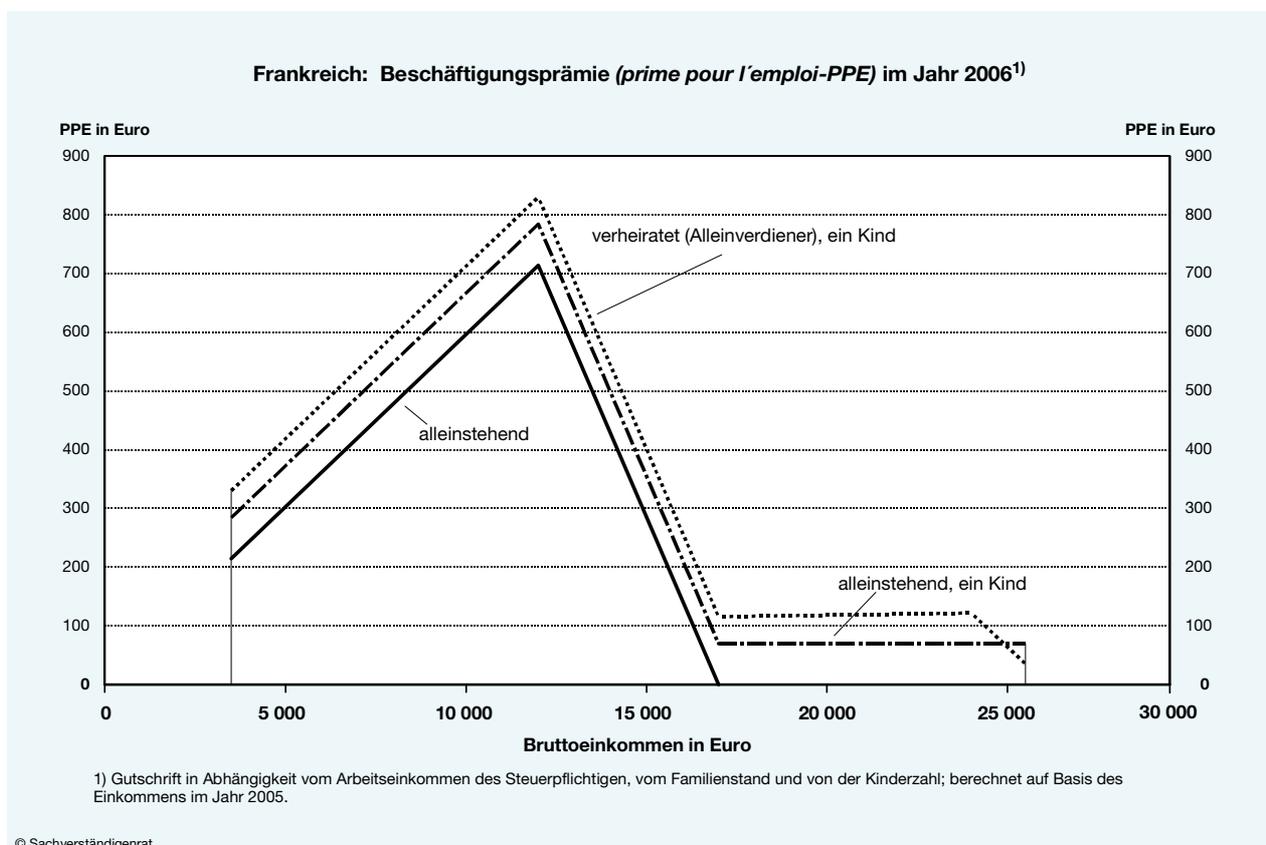
Grundsatz und Funktionsweise

70. Im Vergleich zu den zuvor beschriebenen Kombilohnmodellen des angelsächsischen Typs weisen die in Kontinentaleuropa praktizierten Modelle eine gewisse Ähnlichkeit, vor allem in ihrer Einbettung in das Steuer-Transfer-System (und in der Folge auch in ihren Arbeitsmarktwirkungen) aber große Unterschiede auf. Die Ursache liegt insbesondere in den **unterschiedlichen Rahmenbedingungen**: Die meisten Länder verfügen über ein weiter gespanntes und großzügiger ausgestaltetes System an Grundsicherungsleistungen, was für sich genommen die Anspruchslöhne der nicht Erwerbstätigen erhöht und die Möglichkeiten zur Lohnspreizung gerade im Bereich von Geringqualifizierten beschränkt. Zudem ist der Faktor Arbeit stärker mit Steuern und vor allem mit Beiträgen für die sozialen Sicherungssysteme belastet. Der auch bei niedrigem Lohneinkommen bestehende Keil zwischen Brutto- und Nettolohn ist dann für negative Anreize auf der Angebotsseite ebenso verantwortlich wie für eine zu geringe Arbeitsnachfrage, die Folge hoher Arbeitskosten sind. Die Bereitschaft, das Mindestsicherungsniveau zu verringern und die expliziten oder impliziten Mindestlöhne abzusenken, ist in diesen Ländern weniger stark ausgeprägt. In der Konsequenz setzen die existierenden Kombilohnmodelle hier, weitgehend unabhängig von den übrigen Elementen des Steuer-Transfer-Systems, insbesondere an einer Verringerung der sowohl arbeitnehmer- als auch arbeitgeberseitigen Belastung mit Steuern und Sozialabgaben an. Ein Beispiel für eine solche Politik findet sich in Frankreich, wo vor allem in bestimmten Fällen gewährte Beitragsermäßigungen für Arbeitgeber, aber auch kombilohnartige Beschäftigungsprämien für Arbeitnehmer eine Rolle bei der Förderung des Niedriglohnbereichs spielen.

71. Seit dem Beginn der neunziger Jahre gibt es in Frankreich eine Subventionierung gering entlohnter Beschäftigungsverhältnisse. Diese knüpft an der Nachfrageseite an, indem für neu eingestellte Niedriglohneempfänger ein zum Teil deutlich – um bis zu 26 Prozentpunkte – reduzierter Arbeitgeberanteil an den Sozialabgaben zu entrichten ist (Remy, 2005). Bei steigendem Lohneinkommen wird die Beitragsermäßigung progressiv abgeschmolzen; ab einem Lohnsatz in Höhe des 1,6-fachen des Mindestlohns wird kein Zuschuss mehr gewährt.

Bei der im Jahr 2001 eingeführten und seitdem mehrere Male erhöhten **Beschäftigungsprämie** (*prime pour l'emploi*) handelt es sich demgegenüber um eine Erwerbstätigen mit niedrigem Einkommen direkt zugute kommende Steuergutschrift. Ähnlich wie beim US-amerikanischen EITC nimmt die – ebenfalls mit der Zahl der minderjährigen Kinder steigende – Gutschrift zunächst mit einem konstanten Grenzzuschusssatz von derzeit 6 vH zu und erreicht bei einem Vollzeit-Bruttoeinkommen in Höhe des Mindestlohns SMIC ihr Maximum. Bezieht einer der beiden Ehepartner kein Einkommen, wird zudem ein Partnerzuschlag gezahlt. Anschließend wird die Gutschrift mit einem wiederum konstanten Satz von 15 vH abgeschmolzen (Schaubild 15). Darüber hinaus werden Partner- und Kinderzuschläge bis zu einem Einkommen von 25 376 Euro gewährt. Bemerkenswert ist, dass es wie beim britischen Konzept eine **Geringfügigkeitsschwelle** gibt, denn die Gutschrift wird erst ab einem Mindesteinkommen in Höhe von 30 vH des Mindestlohns gezahlt; in Bezug auf die geleistete Zahl an Arbeitsstunden ist allerdings keine Beschränkung vorgesehen. Ehepaaren können die Beschäftigungsprämie nur in Anspruch nehmen, wenn das Haushaltseinkommen bestimmte Grenzen nicht überschreitet (Bedürftigkeitskriterium). Zu beachten ist schließlich der im Verhältnis zum britischen und vor allem zum US-amerikanischen Kombilohn geringe Betrag der Gutschrift, der sich wohl insbesondere durch die bei unverändert hohem Grundsicherungsniveau andernfalls untragbar hohen fiskalischen Kosten des Programms erklären lässt.

Schaubild 15



Auswirkungen

72. Mit Blick auf die **Arbeitsmarkteffekte der Beschäftigungsprämie** gelangen die meisten empirischen Untersuchungen zu einer eher negativen Einschätzung (OECD, 2003). Der im Vergleich zu seinen angelsächsischen Pendanten moderate Zuschuss beschränkt die für sich genommen

positiven Wirkungen auf die Partizipation alleinstehender Frauen mit Kindern, während sich die Erwerbsbeteiligung verheirateter Frauen durch die Prämie einer aktuellen Ex-post-Analyse zufolge sogar um 0,5 bis 1,3 Prozentpunkte verringert hat (Stancanelli, 2006). Die französische Beschäftigungsprämie ist insofern eher ein Beispiel dafür, dass ein Kombilohn nach US-amerikanischem Zuschnitt ohne gleichzeitige Anpassung der Höhe und der Bedingungen der alternativen Grundsicherung zu keinen nennenswerten Beschäftigungseffekten führen wird (und dabei offensichtlich trotzdem ein kostspieliges arbeitsmarktpolitisches Instrument darstellen kann). Bei der Interpretation ist zudem zu beachten, dass es aufgrund existenzsichernder monetärer Leistungen bei Beschäftigungslosigkeit und einem eher hohen Mindestlohniveau – anders als im US-amerikanischen Fall – eines Lohnzuschusses allein unter Bedürftigkeitsaspekten hier streng genommen gar nicht bedürfte.

Die Ergebnisse empirischer Untersuchungen zu den Wirkungen der arbeitgeberseitigen Subventionierung von Sozialabgaben fallen demgegenüber vorteilhafter aus (OECD, 2003; Remy, 2005). Zwar weisen diese Ergebnisse abhängig von der gewählten Methode – unterscheiden lassen sich vor allem mikroökonomische Simulationsmodelle und kalibrierte Makromodelle – eine große Spannweite auf. Insgesamt dürfte bezogen auf den Untersuchungszeitraum der meisten Analysen (Mitte und Ende der neunziger Jahre) aber von einem positiven Beschäftigungseffekt auszugehen sein, der sich im Mittel der Schätzungen auf ungefähr 250 000 Personen beläuft. Einschränkend ist zwar darauf hinzuweisen, dass man zu einem geringeren (Netto-)Beschäftigungseffekt gelangt, wenn man die negativen Wirkungen einer Verdrängung höher qualifizierter und nicht geförderter Arbeitnehmer in den Blick nimmt. Auch handelt es sich bei der Subventionierung der Arbeitgeberbeiträge ebenfalls um eine aus Sicht der öffentlichen Haushalte vergleichsweise kostspielige Maßnahme. Gerade die zur Evaluation der Beschäftigungswirkungen dieses Instruments überwiegend verwendeten mikroökonomischen Simulationsmodelle sind aber nicht in der Lage, diejenigen (negativen) Effekte abzubilden, die für sich genommen wieder aus der deswegen notwendigen Anhebung der lohnbezogenen Steuern und Abgaben resultieren. Insgesamt ist dennoch zu schlussfolgern, dass eine Stimulierung der Arbeitsnachfrage im Niedriglohnbereich über finanzielle Anreize – vor dem Hintergrund eines vergleichsweise hohen Niveaus der staatlichen Grundsicherung und einer hohen Belastung niedriger Lohninkommen mit Steuern und Abgaben – eine Maßnahme darstellte, die in Frankreich gewisse Erfolge zeitigte.

2. Kombilohnmodelle in Deutschland

73. Seit Ende der neunziger Jahre wurden auch in Deutschland **praktische Erfahrungen** mit unterschiedlichen Kombilohnmodellen gesammelt. Es gab zahlreiche – überwiegend regional begrenzte – Experimente mit verschiedenen Varianten zeitlich befristeter Kombilöhne. Darüber hinaus gibt es derzeit drei unbefristete, bundesweite Formen von Kombilöhnen. Es handelt sich dabei zum einen um die Minijobs und Midijobs, die im Zuge des Zweiten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt („Hartz II“) im Jahr 2003 eingeführt wurden, und zum anderen um die Möglichkeit des aufstockenden Bezugs von Arbeitslosengeld II, das im Jahr 2005 aus der – im Rahmen des Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt („Hartz IV“) – erfolgten Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe zur „Grundsicherung für Arbeitsuchende“ (Arbeitslosengeld II) hervorgegangen ist und bei Bedürftigkeit des Haushalts auch dann gewährt wird, wenn eine Erwerbstätigkeit ausgeübt wird.

Zeitlich befristete Kombilöhne

Grundsätzliches

74. In der jüngeren Vergangenheit gab es zahlreiche praktische Versuche mit verschiedenen Versionen eines zeitlich befristeten Kombilohns. Alle diese Kombilohnmodelle sahen die eine oder andere Form einer Bezuschussung von Arbeitnehmern und/oder Arbeitgebern vor und waren je nach Modell mehr oder weniger zielgruppenorientiert. Ausgehend vom jeweiligen System und Niveau sozialer Unterstützungsleistungen wurde in der Regel entweder eine zusätzliche finanzielle Unterstützung im Falle der Aufnahme einer Beschäftigung gewährt und/oder nur eine gewisse Anrechnung von Erwerbseinkommen auf die jeweils bezogene Sozialleistung vorgenommen. Zu den Zielgruppen dieser Kombilöhne gehörten je nach konkreter Ausgestaltung Arbeitslose und/oder Sozialhilfeempfänger mit besonderen Merkmalen wie beispielsweise Langzeitarbeitslose, Geringqualifizierte, Arbeitslose mit Vermittlungshemmnissen oder Haushalte mit Kindern.

Auswirkungen

75. Die praktischen Erfahrungen aus den verschiedenen Modellversuchen mit Varianten eines zeitlich befristeten Kombilohns, ob in Form von Zuschüssen an den Arbeitnehmer oder Arbeitgeber, lassen darauf schließen, dass von dieser Art von Kombilöhnen nahezu keine positiven Beschäftigungseffekte ausgehen (Kasten 2). Sämtliche Versuche mit zeitlich befristeten Kombilöhnen haben ein gemeinsames Problem: Sie wurden alle als zusätzliche Maßnahmen zu einem bestehenden System von Unterstützungsleistungen und -maßnahmen geschaffen. Sei es das alte Nebeneinander von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe, sei es das neue Arbeitslosengeld II: Beide haben sie gemeinsam, dass der durch die Höhe der Unterstützungsleistung verursachte und für die Beschäftigungsentscheidung nachteilige Einkommenseffekt nur durch sehr großzügige Hinzuverdienstmöglichkeiten konterkariert werden kann, die die praktizierten zeitlich befristeten Kombilohnmodelle aber gerade nicht generieren. Zusätzlich waren einige dieser Modelle derart mangelhaft in das System integriert, dass sie im Zusammenspiel mit anderen Maßnahmen oder Regelungen zum Teil sogar negative Arbeitsanreize zur Folge hatten. Auch ist in einigen der praktizierten Fälle zu vermuten, dass sie in der Praxis gar nicht die Möglichkeit hatten, irgendwelche beobachtbaren Effekte am Arbeitsmarkt hervorzurufen, da aufgrund der Vielzahl von gleichzeitig bestehenden Unterstützungsmaßnahmen die Existenz des einen oder anderen Kombilohnversuchs bei der Arbeitsuche praktisch unbekannt blieb.

Zudem deuten die bisherigen Erfahrungen darauf hin, dass positive Effekte – sofern diese überhaupt feststellbar sind – allenfalls kurzfristiger Natur sind. So gibt es Hinweise darauf, dass sich die Stabilität der geförderten Beschäftigungen nicht als nachhaltig genug erweist, um die gewünschten „Klebeffekte“ im ersten Arbeitsmarkt auszulösen. Erschwerend kommt hinzu, dass solch zeitlich befristete Kombilöhne nur unzureichend in der Lage zu sein scheinen, die erforderlichen Lohnreaktionen, die unzweifelhaft notwendig sind, um signifikante und nachhaltige Beschäftigungseffekte zu erzielen, in Gang zu setzen. Die Erfahrungen mit zeitlich befristeten Kombilöhnen bestätigen die theoretischen Vorhersagen, dass mit ihnen die beabsichtigte dauerhafte Reduktion des Anspruchslohns als Voraussetzung einer Absenkung des auf dem jeweiligen Arbeitsmarktsegment vorherrschenden Lohnniveaus nicht zu erreichen ist. Berücksichtigt man ferner, dass in einigen Fällen dieser Anpassungsprozess explizit blockiert wurde, indem (wie beispiels-

weise beim Mainzer Modell) eine tarifliche oder ortsübliche, das heißt am Status quo orientierte Entlohnung als Voraussetzung für die Inanspruchnahme des Kombilohns verlangt wurde, ist das Ausbleiben von Beschäftigungserfolgen wenig überraschend.

Anzumerken ist ferner, dass verglichen mit anderen Ländern in Deutschland fundierte Aussagen über Erfolg und Effizienz von Maßnahmen deutlich erschwert werden. Denn bislang war in vielen Fällen aufgrund ungeeigneter Datensätze und, daraus resultierend, fehlender Kontrollgruppen eine aussagekräftige wissenschaftliche Evaluation nicht oder allenfalls eingeschränkt möglich. Erst in jüngster Zeit hat hier ein Umdenken stattgefunden.

Kasten 2

Erfahrungen mit befristeten Kombilohnmodellen in Deutschland

In den letzten Jahren gab es verschiedene praktische Modellversuche mit zeitlich befristeten Kombilöhnen. Im Folgenden werden die wichtigsten Programme und, sofern empirische Untersuchungen vorliegen, Evaluationsergebnisse dargestellt.

Das **Mainzer Modell** – in seiner ursprünglichen Fassung zunächst auf regionaler Ebene eingeführt – wurde im März 2002 bundesweit ausgedehnt, aber bereits zum 1. April 2003 vorzeitig eingestellt (JG 2001 Ziffern 175 ff.; JG 2002 Ziffer 195). Eine Förderung setzte die Neuaufnahme einer sozialversicherungspflichtigen sowie tariflich oder ortsüblich entlohnten Beschäftigung von mindestens 15 Wochenstunden voraus. Konkret sah die Förderung einen Zuschuss zum Arbeitnehmeranteil der Sozialversicherungsbeiträge und einen Zuschlag zum Kindergeld für minderjährige Kinder vor. Die Förderung war auf maximal 36 Monate befristet und teils degressiv in Abhängigkeit vom monatlichen Haushaltseinkommen ausgestaltet. Die Förderung wurde nicht auf die Sozialhilfe angerechnet, jedoch erfolgte eine in weiten Teilen fast vollständige Anrechnung des erzielten Erwerbseinkommens. Dies hatte zur Folge, dass aufgrund der degressiven Ausgestaltung des Zuschusses das verfügbare Einkommen für Sozialhilfebezieher im Einzelfall sogar sinken konnte (Dann et al., 2002a; Sinn, 2002). Zusätzlich zu den Arbeitnehmerzuschüssen konnten Arbeitgeber eines geförderten Arbeitnehmers für maximal sechs Monate Lohnkostenzuschüsse in Höhe von 30 vH in Anspruch nehmen.

Im Rahmen des bundesweiten Programms gab es knapp 15 000 Förderfälle, die jedoch nicht als Nettobeschäftigungseffekt interpretiert werden können, weil es Hinweise auf umfangreiche Mitnahmeeffekte unter den Geförderten gibt (Gewiese et al., 2004). Ein Vergleich der Beschäftigungsstabilität der geförderten Personen mit nicht geförderten Abgängern aus der Arbeitslosigkeit ergab, wenn man den Einfluss beobachtbarer Merkmale ausblendet, dass in Ostdeutschland kein Effekt der Förderung auf die Beschäftigungsstabilität nachweisbar ist; in Westdeutschland war dieser Effekt sogar negativ. Darüber hinaus ergab der – allerdings nicht auf einer randomisierten Kontrollgruppe basierende – Vergleich des weiteren Erwerbsverlaufs von geförderten und ungeförderten Abgängern aus Arbeitslosigkeit, deren Beschäftigungsverhältnis wieder beendet wurde, keine signifikanten Unterschiede zwischen beiden Gruppen hinsichtlich des Wiedereintritts in Beschäftigung (Kaltenborn et al., 2005).

Das **Modell der Saar-Gemeinschafts-Initiative** startete Mitte 2000 auf regionaler Ebene und wurde bereits zum 1. März 2002 infolge zu geringer Inanspruchnahme eingestellt. Die Förderung der bis zu diesem Zeitpunkt für maximal drei Jahre bewilligten Beschäftigungsverhältnisse wurde jedoch fortgeführt. Die Förderung bestand in der Subventionierung des Arbeitgeberanteils der Sozialversicherungsbeiträge. Zur Verbesserung der langfristigen Beschäftigungsperspektiven wurden in gleicher Höhe Subventionen in einen Qualifizierungsfonds eingezahlt. Die Subventionierung erfolgte in Abhängigkeit vom Bruttostundenlohn, wobei Stundenlöhne zwischen 5,10 Euro und 9,20 Euro degressiv bezuschusst wurden. Förderfähig waren darüber hinaus nur zusätzlich geschaffene Arbeitsplätze zu einer tariflichen oder ortsüblichen Entlohnung. Die maximale Förderdauer betrug zunächst 18 Monate. Ab Mai 2001 wurden die Förderkonditionen großzügiger ausgestaltet, die Beschränkung auf Geringqualifizierte und Langzeitarbeitslose entfiel, und die Förderdauer wurde auf 36 Monate angehoben. Die Inanspruchnahme war mit 386 Förderfällen insgesamt sehr gering. Ursächlich hierfür dürfte die aus Sicht der Unternehmen durch verschiedene Faktoren verursachte geringe Attraktivität dieses Modells gewesen sein. So war beispielsweise der Förderumfang eher gering, und für manche Branchen kam die Förderung grundsätzlich nicht in Frage, weil auch die niedrigsten (tariflichen) Stundenlöhne die Fördergrenzen überstiegen. Die geförderten Beschäftigungsverhältnisse wiesen eine nur sehr geringe Stabilität auf. Auf eine Evaluation der Beschäftigungseffekte und Beschäftigungsstabilität anhand einer Vergleichsgruppe wurde aufgrund der geringen Fallzahlen verzichtet (Kaltenborn et al., 2005).

Das **Einstiegsgeld in Baden-Württemberg** war ein vom dortigen Ministerium für Arbeit und Soziales initiiertes Modellversuch auf Basis der so genannten Experimentierklausel nach § 18 Bundessozialhilfegesetz (BSHG), die eine zeitlich befristete geringere Anrechnung von Erwerbseinkommen auf die Sozialhilfe erlaubt. Der Versuch wurde von den Sozialämtern implementiert und zwischen Januar 1999 und August 2002 durchgeführt. Die Zielgruppe wurde auf erwerbsfähige Sozialhilfeempfänger ohne Anspruch auf Arbeitslosenhilfe oder Arbeitslosengeld sowie ohne zeitnahe Berufserfahrung eingegrenzt. Gefördert wurden überwiegend sozialversicherungspflichtige, teilweise jedoch auch geringfügige Beschäftigungsverhältnisse. Da jede der am Modellversuch beteiligten Kommunen ihre eigene Einstiegsgeldvariante entwickeln konnte, wurde die Zielgruppendefinition und die Eingrenzung der geförderten Beschäftigungsverhältnisse von einzelnen Kommunen ausgeweitet oder eingeschränkt. Der anrechnungsfreie Einkommensbetrag war vom monatlichen Brutto- oder Nettoeinkommen abhängig und wurde in Bezug auf die Höhe des Einkommens und die Dauer der Inanspruchnahme zum Teil degressiv ausgestaltet. Der reguläre Absetzungsbetrag im Status quo wurde bis auf eine Ausnahme auf das Einstiegsgeld angerechnet, also nicht zusätzlich zum Einstiegsgeld gewährt. Die Nettoeinkommensobergrenze, bis zu der das Einstiegsgeld gewährt wurde, entsprach der Nettosozialhilfeschwelle im Status quo. Obwohl seitens der wissenschaftlichen Begleitforschung angeregt wurde, zum Zwecke der Evaluierung Programm- und (randomisierte) Kontrollgruppen zu bilden, erfolgte dies lediglich in zwei der neun Modellkommunen (Dann et al., 2002a).

Im Falle des Mannheimer Modellversuchs – dem einzigen Modellversuch mit Vergleichsgruppen, der aufgrund der Fallzahlen mikroökonomisch evaluiert werden konnte – wurden signifikant positive Beschäftigungseffekte in einem Quasi-Experiment nachgewiesen. Im Durchschnitt hatten Empfänger des Einstiegsgelds eine um 6,6 bis 6,8 Prozentpunkte höhere Partizipationswahrschein-

lichkeit als Personen aus der Kontrollgruppe. Hinsichtlich seiner Größenordnung entsprach dieser zusätzliche Beschäftigungseffekt in etwa denen, die international bei ähnlichen Programmen, wie beispielsweise dem kanadischen *Self Sufficiency Project*, beobachtet wurden (Spermann und Strotmann, 2005).

Die Erfahrungen mit den Modellversuchen in Baden-Württemberg geben eine Reihe von Hinweisen bezüglich der richtigen Ausgestaltung von – nicht nur zeitlich befristeten – Kombilöhnen: Fördern und Fordern ist wichtig. Einerseits muss der finanzielle Anreiz, auch gering entlohnte Stellen anzunehmen, sehr groß sein, damit für Hilfeempfänger eine Beschäftigung auf dem ersten Arbeitsmarkt gegenüber der Schwarzarbeit attraktiv wird. Daneben muss andererseits die individuelle Bereitschaft zur Arbeitsaufnahme nach den bestehenden Zumutbarkeitserfordernissen strikt eingefordert werden. Dies verlangt jedoch nach einer günstigen Betreuungsrelation von Fallbearbeitern zu Arbeitslosen und einem ausreichenden Angebot auf dem zweiten Arbeitsmarkt zum Test der Arbeitsbereitschaft. Darüber hinaus muss das Konzept leicht verständlich sein, damit gerade auch Geringqualifizierte, die Arbeit zu geringen Stundenlöhnen aufnehmen, wissen, wie viel vom Verdiensten ihnen verbleibt, und der zeitlich befristete Kombilohn muss juristisch sauber in die bestehenden Institutionen eingepasst und mit der zeitlich unbefristeten Grundsicherung verknüpft werden (Spermann, 2006).

Zudem wurde analog zum Einstiegsgeld in Baden-Württemberg der **Hessische Kombilohn** als Modellversuch vom Hessischen Sozialministerium in sieben Kommunen/Landkreisen zwischen Januar 2000 und Dezember 2002 gestartet; er wies viele Gemeinsamkeiten mit dem Einstiegsgeld in Baden-Württemberg auf. Zum Zwecke der Evaluierung wurden in den meisten Kommunen Programm- und (teils randomisierte) Kontrollgruppen gebildet (Dann et al., 2002b).

Der Modellversuch war insgesamt durch eine sehr geringe Inanspruchnahme gekennzeichnet. Im Hinblick auf die Anzahl der Übergänge in Beschäftigung ergab der Vergleich zwischen Programm- und Kontrollgruppe nur in einem Landkreis positive Beschäftigungseffekte. Bei den anderen Kommunen wurden teilweise sogar negative Effekte beobachtet (Dann et al., 2002b).

Das **Hamburger Modell** zur Beschäftigungsförderung wurde im März 2002 auf Grundlage der freien Förderung nach § 10 des SGB III von der Agentur für Arbeit und der Behörde für Wirtschaft und Arbeit initiiert. Ziel des Programms, das noch andauert, ist die Integration von Langzeitarbeitslosen sowie von geringqualifizierten Arbeitslosen in den Arbeitsmarkt. Fördervoraussetzung war bis Ende 2004 der Bezug von Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe oder Sozialhilfe, ab dem Jahr 2005 der Bezug von Arbeitslosengeld II. Neu eingestellte Arbeitnehmer erhalten für maximal zehn Monate einen pauschalen sowie steuer- und sozialversicherungsfreien Zuschuss von 250 Euro bei Vollzeitbeschäftigung (125 Euro bei Teilzeitbeschäftigung mit einer Wochenarbeitszeit von mindestens 15 Stunden). Der Zuschuss wurde nicht auf die Sozialhilfe beziehungsweise wird seit dem Jahr 2005 nicht auf das Arbeitslosengeld II angerechnet. Arbeitgeber erhalten einen Zuschuss in gleicher Höhe. Als flankierende Maßnahmen werden pro Arbeitnehmer Qualifizierungsgutscheine in Höhe von bis zu 2 000 Euro zur Verfügung gestellt. Gefördert wurden bis Mai 2003 monatliche Einkommen zwischen 400 Euro und 1 400 Euro; die Fördergrenze wurde seitdem in bestimmten Branchen auf 1 700 Euro ausgeweitet. Befristete Arbeitsverhältnisse werden für die

Dauer der Befristung, jedoch maximal für sechs Monate gefördert. Während diese Regelung bis zum Jahr 2004 auch für Zeitarbeitsfirmen galt, werden ab dem Jahr 2005 Zeitarbeitsfirmen Zuschüsse erst rückwirkend nach zehnmonatiger Beschäftigung bei unbefristeten und ungekündigten Beschäftigungsverhältnissen gewährt (Gerhardt und Meyer Larsen, 2005).

Im Zeitraum zwischen März 2002 und Juli 2004 gab es rund 4 400 Förderfälle. Im Vergleich zu den anderen Programmen weist das Hamburger Modell damit eine hohe Aktivierungsquote, das heißt eine hohe Anzahl an Programmteilnehmern in Relation zur Anzahl der Arbeitslosen in der Region auf. Die Zielgruppen der geringqualifizierten Arbeitslosen und Langzeitarbeitslosen wurden überdurchschnittlich gut erreicht. Im Hinblick auf die Inanspruchnahme der Bildungsgutscheine kam es nur in 8 vH aller Förderfälle zu begleitenden Qualifizierungsmaßnahmen. Für den Zeitraum bis zum Jahr 2004 gibt es Hinweise auf erhebliche Mitnahmeeffekte, zum Beispiel in Form eines hohen Anteils der in der Zeitarbeitsbranche geförderten Beschäftigungsverhältnisse. Ähnlich wie die zuvor beschriebenen Programme weisen auch die mit dem Hamburger Modell geförderten Beschäftigungsverhältnisse im Zeitablauf eine geringe Stabilität auf. Untersuchungen zum Nettobeschäftigungseffekt liegen derzeit nicht vor.

Der verschiedentlich modifizierte **Eingliederungszuschuss** (EGZ) ist eine zeitlich befristete Lohnsubvention zur Eingliederung von „Arbeitnehmern mit Vermittlungshemmnissen“ (§§ 217 - 222, 421f. SGB III). Förderhöhe und Förderdauer liegen im Ermessen der Arbeitsvermittlung und orientieren sich am Umfang der „Minderleistung des Arbeitnehmers“ (§ 217 Satz 2 SGB III) und den notwendigen Eingliederungserfordernissen. Generell wird mit bis zu 50 vH des berücksichtigungsfähigen Arbeitsentgelts und längstens für eine Dauer von zwölf Monaten gefördert (§ 218 Absatz 1 SGB III). Nach Ablauf von zwölf Monaten erfolgt eine Kürzung der Förderhöhe um mindestens 10 vH, welche ansonsten mit der Zunahme der Leistungsfähigkeit variiert. Für behinderte Menschen gelten besondere Regelungen hinsichtlich der Dauer der Förderung sowie des Zeitpunkts der Leistungskürzung (§§ 218 Absatz 2, 219 SGB III).

Insgesamt wurden im Jahr 2004 rund 125 000 Personen mit einem EGZ gefördert. Im Hinblick auf Beschäftigungseffekte und -stabilität konnte beim EGZ für Ältere insbesondere in den ostdeutschen Agenturbezirken eine positive Wirkung auf die Aufnahme einer Beschäftigung festgestellt werden. Allerdings wurde der wahre Effekt wohl durch Antizipationseffekte überlagert, das heißt, dass die Suchaktivität des Arbeitslosen vor Förderbeginn zurückging oder Unternehmen eine Einstellung auf den Förderbeginn verzögerten. Auf Basis eines Vergleichs von geschätzten Förderfällen und zusätzlicher Beschäftigung konnten Mitnahmeeffekte ausgeschlossen werden. Verweildaueranalysen für das Jahr 2002 zeigen, dass nach Ablauf von Förderung und Nachbeschäftigungszeit die geförderten Personen mit zum Teil erheblich höherer Wahrscheinlichkeit eine Beschäftigung auf dem regulären Arbeitsmarkt innehatten als die jeweilige Kontrollgruppe. Effizienzanalysen kommen für den untersuchten Zeitraum zu dem Ergebnis, dass das Instrument – mit Bezug auf die Wiederbeschäftigungschancen – gleichwohl nicht kosteneffizient war (ZEW, IAB, IAT, 2005).

Personen, die das 50. Lebensjahr vollendet haben, arbeitslos oder von Arbeitslosigkeit bedroht sind und noch über einen Anspruch auf mindestens 180 Tage Arbeitslosengeld verfügen, können

seit Januar 2003, falls sie eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung antreten, einen Lohnzuschuss sowie einen Zuschuss zu den Rentenversicherungsbeiträgen in Form der **Entgeltsicherung** (§ 421j SGB III) erhalten. Dazu muss das Entgelt der neuen Beschäftigung dem Tariflohn oder dem ortsüblichen Lohn entsprechen und die monatliche Nettoentgeltdifferenz zur ehemaligen Beschäftigung mindestens 50 Euro betragen. Trifft dies zu, so umfasst die Entgeltsicherung 50 vH dieser Differenz zuzüglich einer Aufstockung der Rentenversicherungsbeiträge auf 90 vH des Beitrags, der bei dem der Berechnung des Arbeitslosengeldanspruchs zugrunde liegenden Arbeitsentgelt – maximal bis zur Beitragsbemessungsgrenze – entrichtet würde, für den Zeitraum bis zum Auslaufen des Restanspruchs auf das Arbeitslosengeld.

Die Entgeltsicherung war ursprünglich bis Dezember 2005 befristet, wurde allerdings bis Ende des Jahres 2007 verlängert. Zahlenmäßig fällt die Maßnahme kaum ins Gewicht. Die Analyse der Beschäftigungswirkungen der Entgeltsicherung zeigt für alle vorgenommenen Spezifikationen insignifikante Effekte (ZEW, IAB, IAT, 2005). Ursächlich hierfür war die geringe Inanspruchnahme während des Beobachtungszeitraums, was sich wohl erneut durch die zeitliche Befristung des Modells erklären lässt. So wurde die Entgeltsicherung nicht systematisch in die Eingliederungspraxis einbezogen. Hinzu kommt, dass Arbeitnehmer in den neuen Bundesländern von der Entgeltsicherung ausgeschlossen wurden, wenn sie ein ortübliches, jedoch untertarifliches Entgelt bezogen.

Ebenso wie die Entgeltsicherung wurde der **Beitragsbonus** nur befristet bis Ende 2005 unter der Bezeichnung „Tragung der Beiträge zur Arbeitsförderung bei Beschäftigung älterer Arbeitnehmer“ in das SGB III aufgenommen. Auch hier wurde eine Verlängerung bis Ende 2007 vorgenommen. Der Beitragsbonus stellt eine Lohnsubvention an den Arbeitgeber dar, indem dieser bei Einstellung einer zuvor arbeitslosen Person über 55 Jahren von ihrem Beitrag zur Arbeitslosenversicherung befreit wird. Der Vorteil dieser Förderung besteht in der einfachen Möglichkeit seiner Inanspruchnahme. Die bisher vorliegenden Evaluationsergebnisse zeigen, dass der Beitragsbonus kaum bekannt war und auch nur geringe finanzielle Anreize entwickelte. Darüber hinaus wurde das Instrument wenig genutzt, und signifikante Beschäftigungswirkungen lassen sich in empirischen Untersuchungen nicht nachweisen. Allerdings konnten die quantitativen Wirkungen für ältere Langzeitarbeitslose nicht analysiert werden, da sich sowohl Teilnehmer als auch Kontrollgruppe aus Arbeitslosen zusammensetzten, die im Zeitraum von März 2002 bis März 2003 in die Arbeitslosigkeit eintraten. Somit fielen die Langzeitarbeitslosen aus der Analyse heraus. Wenn überhaupt, spielte aber gerade für diese Personengruppe und hier insbesondere in Ostdeutschland der Beitragsbonus eine Rolle (ZEW, IAB, IAT, 2005).

Zeitlich unbefristete Kombilöhne

76. Neben den verschiedenen Versuchen mit zeitlich befristeten Kombilohnmodellen werden derzeit in Deutschland drei **Varianten zeitlich unbefristeter Kombilohnmodelle** praktiziert. Neben den Hinzuverdienstmöglichkeiten im Rahmen der Grundsicherung für Arbeitssuchende handelt es sich hierbei um die Minijobs und Midijobs.

Grundsicherung für Arbeitsuchende (Arbeitslosengeld II)

Funktionsweise der Hinzuverdienstmöglichkeiten beim Arbeitslosengeld II

77. Für Bezieher der Grundsicherung für Arbeitsuchende, die zusätzlich ein Erwerbseinkommen erzielen, findet nur eine **teilweise Anrechnung des Erwerbseinkommens** statt (JG 2004 Kasten 16). Die Höhe des Transferentzugs hängt direkt vom erzielten Bruttoerwerbseinkommen ab: Die ursprüngliche, bei Einführung des Arbeitslosengeld II im Januar 2005 gültige Regelung sah für jedes Bruttoerwerbseinkommen bis zu einer Höhe von 400 Euro eine Transferentzugsrate von 85 vH auf das zugehörige Nettoerwerbseinkommen vor, das in diesem Einkommensbereich wegen des Vorliegens eines geringfügigen Beschäftigungsverhältnisses dem Bruttoerwerbseinkommen entspricht. Für das darüber hinausgehende Bruttoerwerbseinkommen bis zu einer Höhe des gesamten Bruttoerwerbseinkommens von 900 Euro unterlag das zugehörige Nettoerwerbseinkommen einer Transferentzugsrate von nur noch 70 vH, die für Einkommensteile zwischen 900 Euro und 1 500 Euro wieder auf 85 vH anstieg. Bei Bruttoerwerbseinkommen oberhalb von 1 500 Euro wurde das Arbeitslosengeld II im Verhältnis eins zu eins gekürzt, das heißt, die Transferentzugsrate betrug 100 vH.

78. Für alle nach dem 1. Oktober 2005 neu bewilligten oder verlängerten Ansprüche auf Arbeitslosengeld II gelten **modifizierte Hinzuverdienstregeln** (JG 2005 Ziffer 188). Zum einen wird seither statt gesonderter Absetzbeträge für Versicherungen, Altersvorsorgebeiträge oder Werbungskosten ein einheitlicher pauschalierter Absetzbetrag von 100 Euro angesetzt. Zum anderen bemessen sich die auf das Nettoentgelt (im Sinne des SGB II) anzuwendenden einkommensabhängigen Sätze für nicht anzurechnendes Erwerbseinkommen nun nicht mehr nach dem Nettoentgelt, sondern nach dem Bruttoentgelt, mit der Folge, dass lohnbezogene Abgaben sich nicht mehr in der Grenzbelastung niederschlagen und diese daher der Transferentzugsrate entspricht.¹⁵⁾ Außerdem gibt es seit dieser Neuregelung nur noch zwei Einkommensklassen: Für Bruttoeinkommen bis 800 Euro werden 20 vH des den Absetzbetrag von 100 Euro übersteigenden Bruttoeinkommens nicht auf das Nettoeinkommen angerechnet. Bei Bruttoeinkommen zwischen 800 Euro und 1 200 Euro – befindet sich in der Bedarfsgemeinschaft ein minderjähriges Kind, so steigt die Grenze auf 1 500 Euro – werden zusätzlich 10 vH des 800 Euro übersteigenden Bruttoeinkommens als Freibetrag vom Nettoeinkommen abgezogen. Darüber hinausgehendes Einkommen wird voll angerechnet. Nach wie vor gilt, dass in einem Mehrpersonenhaushalt jeder Bezieher von Arbeitslosengeld II diese Freibeträge separat in Anspruch nehmen kann, das heißt, die Erwerbseinkommen werden mit Blick auf die Einkommensanrechnung nicht zusammengezählt (Schaubild 16).

79. Die Regelungen des Arbeitslosengelds II bedeuten eine Verbesserung gegenüber dem alten System mit dem Nebeneinander von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe, in dem es auch schon – wenn auch in geringerem Ausmaß – die Möglichkeit des teilweisen Hinzuverdiensts beim gleichzeitigen Bezug einer Transferleistung gab (JG 2004 Kasten 16). Bei der **Sozialhilfe**, die die

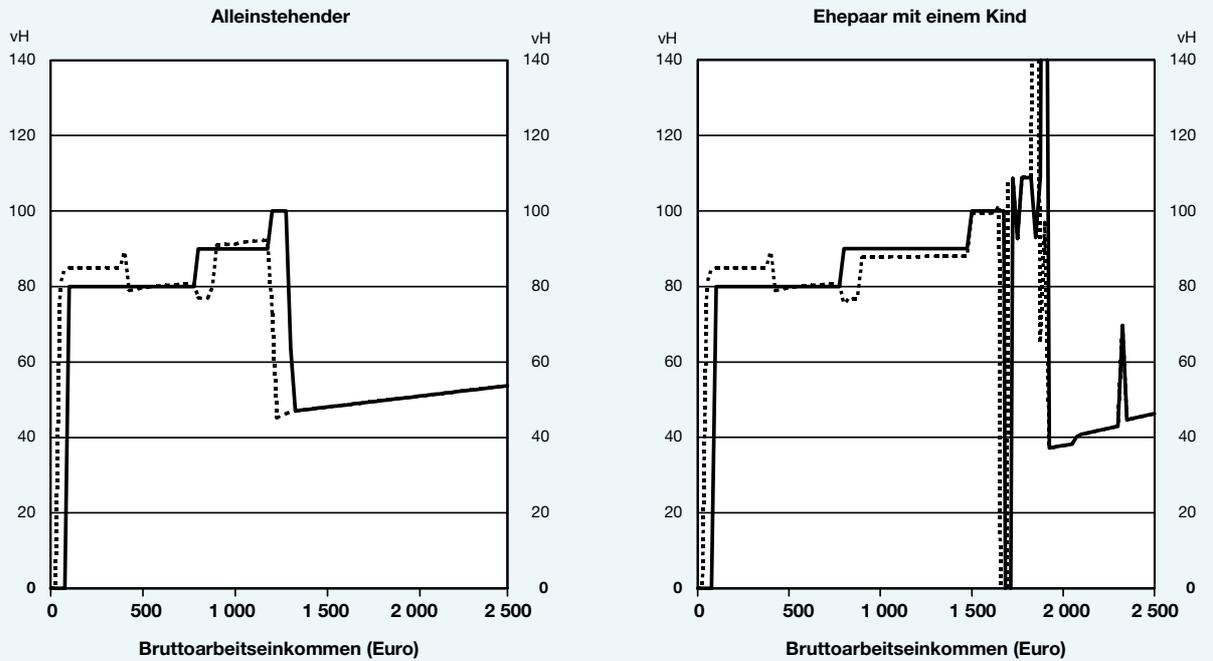
¹⁵⁾ Höhere auf dem Bruttolohn lastende Abgaben verringern zwar das Nettoeinkommen und damit für sich genommen das Haushaltseinkommen. Da der bruttolohnbezogene Freibetrag auch bei höheren Abgaben der gleiche ist, bleibt ebenso der Umfang des nicht auf das Arbeitslosengeld II anzurechnenden Nettoeinkommens konstant. Folglich wird der Rückgang des Nettoeinkommens vollständig durch einen entsprechenden Anstieg des aufstockend gezahlten Arbeitslosengelds II ausgeglichen, und das Haushaltseinkommen bleibt im Ergebnis trotz der höheren Abgabenbelastung unverändert.

Schaubild 16

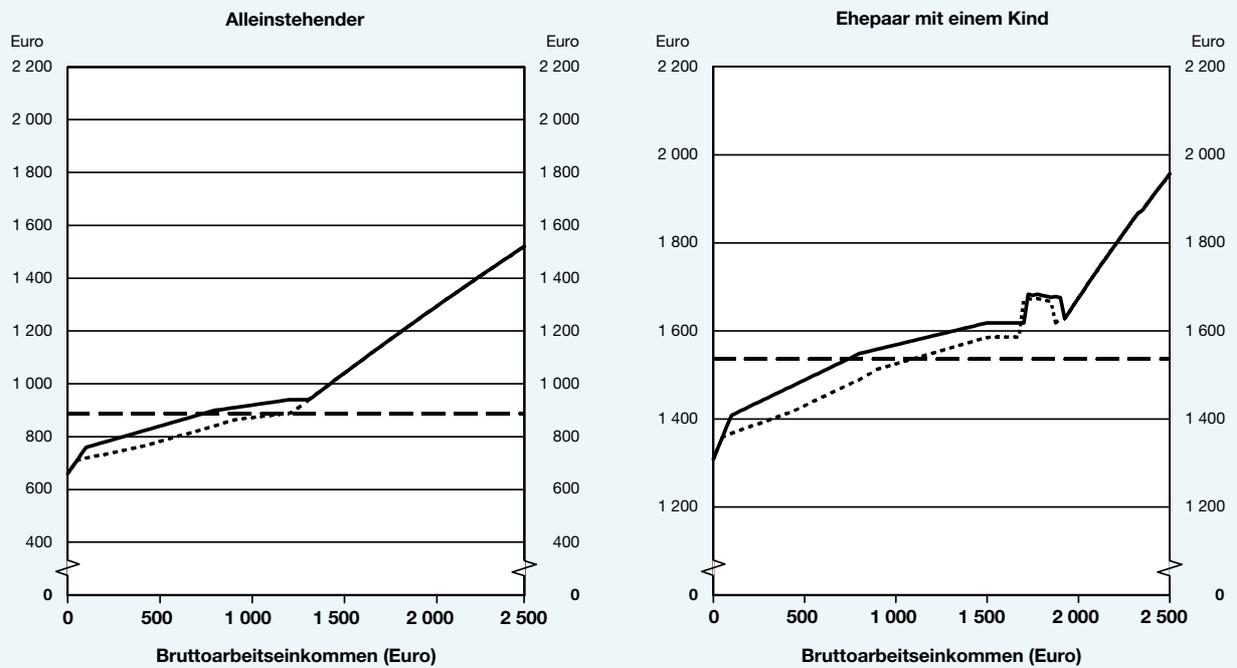
Anrechnung von Erwerbseinkommen beim Bezug von Arbeitslosengeld II (ALG II)

..... Arbeitslosengeld II (Bis 30. September 2005) — Arbeitslosengeld II (Ab 1. Oktober 2005) - - - Arbeitslosengeld II und Arbeitsgelegenheit¹⁾

Grenzbelastung



Nettohaushaltseinkommen



1) Mehraufwandsentschädigung von 1,50 Euro pro Stunde bei 38 Wochenstunden.

größzügigeren Hinzuverdienstregelungen aufwies, wurden Nettoerwerbseinkommen bis zu 25 vH des Regelsatzes für den Haushaltsvorstand, das heißt ein Betrag von bis zu 74 Euro, nicht auf die Sozialhilfe angerechnet. Nach diesem so genannten Basisfreibetrag lag die Transferenzugsrate im Falle eines Alleinstehenden bis zu einem nicht angerechneten Nettoerwerbseinkommen in Höhe der Hälfte des damaligen Eckregelsatzes bei 85 vH. Darüber hinausgehendes Nettoerwerbseinkommen wurde voll auf die Sozialhilfe angerechnet, bis bei einem Bruttoerwerbseinkommen von rund 1 000 Euro (bei Anspruch auf Wohngeld: 900 Euro) die Sozialhilfe auslief. Im Rahmen der **Arbeitslosenhilfe** gab es, ebenso wie beim Arbeitslosengeld, lediglich einen Freibetrag, der von der jeweiligen Höhe der Arbeitslosenhilfe abhing, aber mindestens 165 Euro betrug; darüber hinausgehendes Nettoerwerbseinkommen wurde vollständig auf die Arbeitslosenhilfe angerechnet. Bei einer wöchentlichen Arbeitszeit von mindestens 15 Stunden entfiel unabhängig von der Höhe des Erwerbseinkommens die Arbeitslosenhilfe vollkommen, weil die betreffende Person dann nicht mehr als arbeitslos galt.

Auswirkungen

80. Da die Grundsicherung für Arbeitsuchende erst seit dem Jahr 2005 existiert, gibt es bisher noch keine aussagekräftigen Untersuchungen zu den ökonomischen Auswirkungen dieser Form eines Kombilohns. Ex-ante-Simulationsstudien auf Basis eines Mikrosimulationsmodells (Steiner und Jacobebbinghaus, 2003) und eines allgemeinen berechenbaren Gleichgewichtsmodells (Boeters et al., 2003) kommen allerdings zu dem Schluss, dass substantielle Beschäftigungseffekte einer großzügigeren Ausgestaltung der Einkommensanrechnung nur in Kombination mit einer signifikanten Absenkung der Regelsätze zu erwarten sind.

81. Erste Informationen liegen jedoch für den **Personenkreis** vor, der ergänzend zum Arbeitslosengeld II ein Einkommen aus Erwerbstätigkeit erzielt. In der Berichterstattung wurde hinsichtlich dieser umgangssprachlich auch „Aufstocker“ genannten Personengruppe bisweilen der Eindruck erweckt, dass der Bezug von Arbeitslosengeld II in diesen Fällen gleichsam etwas Anrüchliches an sich habe und einen Defekt des Arbeitslosengelds II darstellte. Diese Ansicht ist jedoch verfehlt, denn das Nebeneinander von Erwerbseinkommen und Transferbezug entspricht gerade der eigentlichen Intention der – im Vergleich zum früheren System von Arbeitslosen- und Sozialhilfe großzügiger ausgestalteten – Hinzuverdienstmöglichkeiten im Rahmen des SGB II und ist aus ökonomischer Sicht vom Ansatz her begrüßenswert.

Nach Angaben der Bundesagentur für Arbeit verfügten im September 2005 im Rahmen der Grundsicherung für Arbeitsuchende etwas mehr als 900 000 erwerbsfähige Hilfebedürftige über Einkommen aus Erwerbstätigkeit. Das durchschnittlich erzielte Bruttoeinkommen betrug 629 Euro im Monat, wobei von den Personen mit Einkommen aus Erwerbstätigkeit rund 51 vH ein Bruttoeinkommen unterhalb von 400 Euro im Monat verdiente (Bundesagentur für Arbeit, 2006a). Ein von der Bundesagentur für Arbeit vorgenommener Vergleich mit der alten Sozial- und Arbeitslosenhilfestatistik zeigt, dass in der Grundsicherung für Arbeitsuchende deutlich mehr Personen parallel zum Bezug einer Geldleistung eine Erwerbstätigkeit ausüben. Im Vergleich zu den mehr als 900 000 erwerbstätigen Empfängern von Arbeitslosengeld II gingen schätzungsweise nur rund 470 000 Sozialhilfe- und Arbeitslosenhilfeempfänger im Dezember 2004 einer Erwerbstätigkeit nach. Mit Blick auf den Personenkreis der Geringqualifizierten wurde festgestellt, dass sozialversicherungspflichtig Beschäftigte ohne Berufsabschluss überdurchschnittlich häufig ergänzende Leistungen nach dem SGB II erhalten.

82. Darüber hinaus lassen sich bereits aus der Ausgestaltung der Grundsicherung für Arbeitssuchende Prognosen zu den ökonomischen Wirkungen ableiten. Die Arbeitsangebotseffekte des Arbeitslosengelds II werden entscheidend bestimmt einerseits durch die Höhe der Unterstützungsleistung, das heißt die Höhe des Anspruchs auf Arbeitslosengeld II, und andererseits durch die Grenzbelastung des Arbeitseinkommens, welche im Rahmen der modifizierten Hinzuverdienstregeln, die seit dem 1. Oktober 2005 gelten, der jeweiligen Transferenzugsrate entspricht. Die derzeitige Höhe und Ausgestaltung der Grundsicherung für Arbeitssuchende in Deutschland haben eine dämpfende Wirkung auf die Arbeitsanreize eines nicht erwerbstätigen Empfängers von Arbeitslosengeld II. Dieser im Hinblick auf das Arbeitsangebot negativ wirkende Einkommenseffekt nimmt mit der Größe des Haushalts des Anspruchsberechtigten zu, und Maßnahmen wie die Angleichung der ostdeutschen Bedarfsätze an das Westniveau sind in diesem Zusammenhang ebenso kontraproduktiv wie der befristete Zuschlag beim Übergang vom Arbeitslosengeld zum Arbeitslosengeld II.

Hinzu kommt, dass – gleichzeitig mit der Einführung der Grundsicherung für Arbeitssuchende – für Personen aus dem Rechtskreis des SGB II mit den **Arbeitsgelegenheiten** in der Mehraufwandsvariante („Zusatzjobs“) ein weiteres arbeitsmarktpolitisches Instrument geschaffen wurde, um einem größeren Kreis an Leistungsbeziehern ein Arbeitsplatzangebot unterbreiten zu können (Ziffern 176 f.). Im Hinblick auf Arbeitsgelegenheiten in der Mehraufwandsvariante hat der Sachverständigenrat von Anfang an auf einen entscheidenden Konstruktionsfehler hingewiesen: Da die Mehraufwandsentschädigung – im Gegensatz zu Einkommen, welches auf dem ersten Arbeitsmarkt erzielt wird – nicht auf das Arbeitslosengeld II angerechnet wird, wird eine Beschäftigung auf dem zweiten Arbeitsmarkt sehr attraktiv, und es kann trotz der zeitlichen Befristung der einzelnen Arbeitsgelegenheit zu einer Verminderung der Anreize zur Aufnahme einer Beschäftigung auf dem ersten Arbeitsmarkt kommen. In Verbindung mit den anfänglichen Hinzuverdienstregeln waren Arbeitsgelegenheiten insbesondere für Langzeitarbeitslose mit Familie und/oder geringer Qualifikation finanziell günstiger als eine Beschäftigung auf dem ersten Arbeitsmarkt (JG 2004 Ziffer 252, JG 2005 Ziffern 187 ff.), und in etwas geringerem Umfang besteht das Problem auch mit den neuen Hinzuverdienstregelungen fort, und zwar insbesondere für Langzeitarbeitslose oder Arbeitslose mit geringer Qualifikation, die aufgrund ihrer geringen Produktivität schwerlich einen hohen Arbeitslohn erzielen können. Da bereits die derzeitige Höhe der Grundsicherung einen negativen Einfluss auf die Arbeitsanreize eines arbeitslosen Empfängers von Arbeitslosengeld II ausübt, ist eine solche Ausgestaltung der Zusatzjobs, die die Attraktivität einer Beschäftigung auf dem zweiten Arbeitsmarkt erhöht, noch problematischer und dringend reformbedürftig.

83. Außerdem beeinflusst die Höhe der Unterstützungsleistung indirekt über die Höhe der Gesamtkosten den Spielraum für die Ausgestaltung der Hinzuverdienstregelungen. Je höher die anfängliche Unterstützungsleistung ist, desto teurer werden anreizfreundliche Transferenzugsraten, da ein immer größerer Personenkreis den Kombilohn in Anspruch nehmen kann. Für einen gegebenen Kostenrahmen gibt es folglich einen negativen Zusammenhang zwischen der Höhe der Unterstützungsleistung und der **Attraktivität der Transferenzugsregelungen**.

Die derzeitigen Regelungen des Arbeitslosengelds II setzen besonders starke Anreize zur Aufnahme einer geringfügigen Beschäftigung mit niedrigem Stundenvolumen. Für die ersten 100 Euro

verdientes Bruttoeinkommen beträgt die Transferenzugsrate 0 vH, was im Hinblick auf die Arbeitsanreize äußerst attraktiv ist. Danach werden mit Transferenzugsraten von 80 vH und 90 vH aber nur noch sehr schwache Arbeitsanreize gesetzt (Schaubild 16). Für einen Empfänger von Arbeitslosengeld II, der sich zur Aufnahme einer Beschäftigung entschlossen hat, erhöht diese Ausgestaltung des Transferenzugs besonders die Attraktivität einer geringfügigen Beschäftigung. Dies ist allerdings aus zwei Gründen problematisch. Eine entsprechende geringfügige Beschäftigung dürfte von ihrem Arbeitsvolumen her kaum dazu in der Lage sein, die sie ausübende Person dauerhaft von der Arbeitslosigkeit in die Beschäftigung zu überführen. Damit besteht die Gefahr, dass sie nur die finanzielle Attraktivität der Arbeitslosigkeit erhöht und somit die Anreize des Empfängers von Arbeitslosengeld II, aus der Arbeitslosigkeit zu entkommen, (weiter) reduziert. Darüber hinaus sind Arbeitslose derzeit bei der Suche nach einer geringfügigen Beschäftigung einer für sie sehr unvorteilhaften Wettbewerbssituation ausgesetzt. Durch die Möglichkeit der geringfügigen Beschäftigung im Nebenerwerb stehen sie in direkter Konkurrenz mit auf dem Arbeitsmarkt etablierten Beschäftigten, was ihre Erfolgchancen vermutlich deutlich reduziert – wiederum ein Beispiel dafür, wie sich zwei Regelungen in ihren Intentionen und Wirkungen auf dem deutschen Arbeitsmarkt konterkarieren.

Minijobs

Grundsatz und Funktionsweise

84. Im Rahmen der Umsetzung der Agenda 2010 der früheren Bundesregierung wurden im Jahr 2003 die geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse durch Schaffung der Minijobs grundlegend reformiert und zugleich eine Gleitzone in der Sozialversicherung, die Midijobs, eingeführt (JG 2003 Ziffern 247 ff.; JG 2004 Kasten 12). Ziel war damals neben einer punktuellen Flexibilisierung des Arbeitsmarkts unter anderem, mit den Minijobs eine sowohl für Arbeitnehmer als auch für Arbeitgeber administrativ einfache und mit niedrigen Abgaben belegte Beschäftigungsform zu schaffen, die so für Arbeitslose als Brücke in den ersten Arbeitsmarkt dienen sollte. Mit den Midijobs wurde die bis dahin beim Übergang von einer geringfügigen in eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung auftretende Sprungstelle in der (Gesamt-)Abgabenbelastung durch Schaffung einer Gleitzone beseitigt. Zugleich wurde die Sozialabgabenbelastung für niedrig entlohnte sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse verringert.

85. Kennzeichen der Minijobs, das heißt der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse nach der Reform vom 1. April 2003, ist eine monatliche Entlohnung von bis zu 400 Euro. Eine Begrenzung der Arbeitszeit auf maximal 15 Wochenstunden gibt es seit dieser Neuregelung nicht mehr. Es fallen für den geringfügig Beschäftigten keine Beiträge zu den Sozialversicherungen an, allerdings hatte der Arbeitgeber bis zum 30. Juni 2006 eine Pauschale in Höhe von 25 vH des Bruttolohns zu entrichten, von der 12 Prozentpunkte an die Gesetzliche Rentenversicherung, 11 Prozentpunkte an die Gesetzliche Krankenversicherung und 2 Prozentpunkte an den Fiskus abgeführt werden. Die Zahlungen an die Sozialversicherungen im Rahmen dieser Pauschale begründen keine Ansprüche an die Gesetzliche Krankenversicherung und nur reduzierte Ansprüche an die Gesetzliche Rentenversicherung. Zum 1. Juli dieses Jahres wurde durch das Haushaltsbegleitgesetz 2006 die Pauschale, die der Arbeitgeber zu entrichten hat, auf 30 vH des Bruttolohns angehoben, indem der

Beitragssatz zur Gesetzlichen Rentenversicherung auf 15 vH und der Beitragssatz zur Gesetzlichen Krankenversicherung auf 13 vH erhöht wurden.

Darüber hinaus wurde die im Jahr 1999 eingeführte Regelung, dass eine geringfügige Beschäftigung, die neben einer sozialversicherungspflichtigen Hauptbeschäftigung ausgeführt wird, voll sozialversicherungs- und steuerpflichtig wurde, aufgehoben. Somit kann jeder sozialversicherungspflichtig Beschäftigte zu den genannten Bedingungen zusätzlich ein geringfügiges Beschäftigungsverhältnis im **Nebenerwerb** ausüben.

86. Bei der beschriebenen Minijobregelung handelt es sich um eine zeitlich unbefristete Form eines Kombilohns. Im Falle eines Minijobs im Nebenerwerb liegt eine Subventionierung in Form niedrigerer Steuern und Abgaben vor. Besonders relevant ist diese Begünstigung mit Blick auf die steuerliche Belastung einer verheirateten und steuerlich gemeinsam mit dem Partner veranlagten Person, die einen Minijob ausübt und deren Ehepartner einer höher entlohnten Beschäftigung nachgeht. Im Falle der alleinigen Ausübung einer geringfügigen Beschäftigung wird bisweilen bestritten, dass der Minijob Kombilohncharakter habe, da verglichen mit den Sozialversicherungsbeiträgen einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung durch die Pauschale keine oder allenfalls reduzierte Leistungsansprüche begründet würden. Dieses Argument vernachlässigt, dass Beiträge an die Gesetzliche Rentenversicherung im Niedriglohnbereich Rentenansprüche unterhalb der Grundsicherung im Alter begründen und insofern einen besonders starken Steuercharakter haben, der durch die Minijobs abgemildert wird. Auch für diese Fälle hat der Minijob folglich den Charakter eines Kombilohns.

Auswirkungen

87. Verschiedene, auf **Ex-ante-Schätzungen** basierende Analysen zu den Anreizwirkungen der Minijob-Regelungen kommen zu dem Ergebnis, dass die größten Arbeitsangebotseffekte bei Minijobs von Personen zu erwarten sind, die entweder nur eine Nebentätigkeit suchen oder aber Ehepartner einer Person mit sozialversicherungspflichtiger Vollzeitbeschäftigung sind. Die Anreize für die Aufnahme einer Vollzeitbeschäftigung fallen nur gering aus. Für Arbeitslose und Sozialhilfeempfänger – alle Schätzergebnisse basieren noch auf dem alten System mit Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe und berücksichtigen nicht das durch Hartz IV geänderte Regelwerk – werden die positiven Anzeizeffekte als gering eingeschätzt und die erhoffte Brückenfunktion angezweifelt. Insgesamt sind daher auch die prognostizierten Beschäftigungseffekte gering, da der Zunahme der beschäftigten Personen Einbußen bei den Arbeitsstunden gegenüberstehen (Arntz et al., 2003; Steiner und Wrohlich, 2004; Bargain et al., 2005).

88. **Vorläufige Ergebnisse** quantitativer Analysen im Rahmen der begleitenden Evaluationsstudie deuten darauf hin, dass der signifikante Anstieg der Zahl der Personen mit Minijobs in Deutschland bis Juni 2004 in der Größenordnung von 1,8 Millionen Personen auf die Reform der geringfügigen Beschäftigung zurückzuführen ist. Jedoch ist für Arbeitslose keine Brücke in die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung entstanden. Vielmehr scheint die Aufnahme einer geringfügigen Beschäftigung vor allem für Personengruppen wie Hausfrauen, Jugendliche, Studenten und Rentner attraktiv zu sein. Der überwiegende Teil der Minijobber ist weiblich. Gerade für Frauen stellt die geringfügige Beschäftigung eine Möglichkeit des (Wieder-)Einstiegs in die Berufs-

tätigkeit dar. Auch gibt es Hinweise auf eine Verdrängung von sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung mit einem geringen monatlichen Einkommen durch Minijobs, teilweise wohl aber auch mit Zustimmung des jeweiligen Arbeitnehmers. Darüber hinaus haben vor allem Minijobs im Nebenerwerb von der Reform profitiert (RWI et al., 2005). Diese ersten und noch vorläufigen Resultate scheinen somit die Vorhersagen der Ex-ante-Studien zu bestätigen. Ein begrüßenswertes Resultat der Minijobreform ist hingegen, dass diese eine Trendwende bei der Entwicklung des Schattenwirtschaftsvolumens bewirkt haben könnten (Schneider, 2006).

Insgesamt deuten die vorläufigen Ergebnisse darauf hin, dass die geringfügige Beschäftigung in ihrer Eigenschaft als Kombilohn für die am Arbeitsmarkt besonders benachteiligten Gruppen der geringqualifizierten Arbeitslosen und Langzeitarbeitslosen nicht erfolgreich ist. Gefördert werden vielmehr Personen aus der Stillen Reserve und eine Beschäftigung im Nebenerwerb. Unter diesem Gesichtspunkt scheint die derzeitige Ausrichtung der geringfügigen Beschäftigung in Deutschland zumindest fragwürdig, wenn nicht gar kontraproduktiv zu sein. Hinzu kommt, wie bereits oben erwähnt, dass die Grundsicherung für Arbeitsuchende und die Ausgestaltung der geringfügigen Beschäftigung unzureichend aufeinander abgestimmt sind. Während einerseits das Arbeitslosengeld II für arbeitslose Leistungsempfänger Anreize zur Aufnahme einer geringfügigen Beschäftigung schafft, werden andererseits infolge der über die Nebenerwerbsregelung der Minijobs geschaffenen Konkurrenzsituation mit im Arbeitsmarkt etablierten Arbeitskräften sowie mit dem zusätzlichen Arbeitsangebot aus der Stillen Reserve die Chancen eines Arbeitslosengeld II-Beziehers auf eine geringfügige Beschäftigung wieder reduziert. Erschwerend kommt für die Personengruppe der Geringqualifizierten und Langzeitarbeitslosen hinzu, dass aufgrund ihrer geringen Arbeitsproduktivität die pauschale Abgabenbelastung in Höhe von vormals 25 vH und nun 30 vH offensichtlich als zu hoch und die Beschäftigung dieser Personengruppe in einer geringfügigen Beschäftigung damit als wenig rentabel erscheinen.

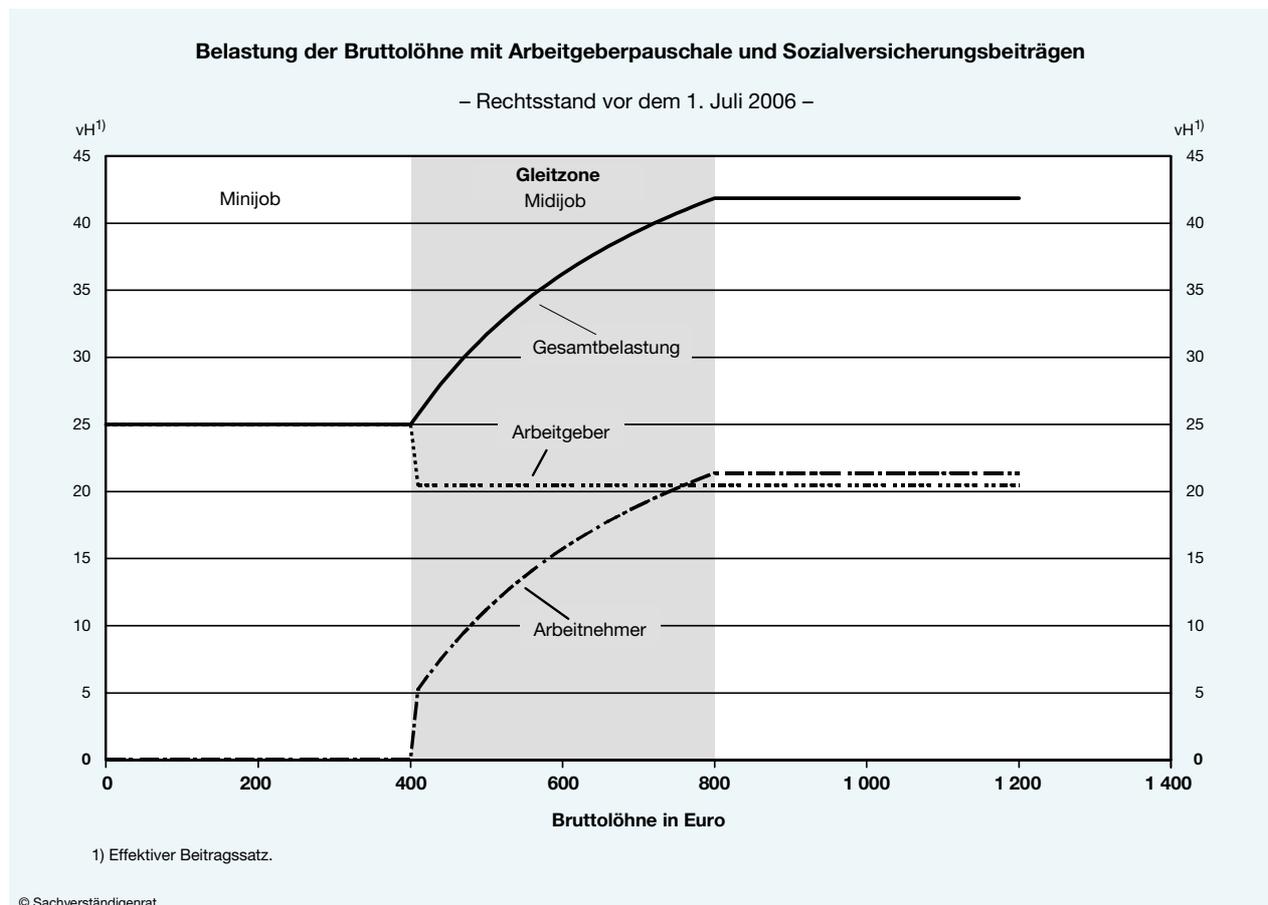
Midijobs

Grundsatz und Funktionsweise

89. Midijobs, das heißt sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse mit Bruttoverdiensten von 400,01 Euro bis 800 Euro, dienen dazu, ausgehend vom Niveau der Abgabenbelastung von Minijobs durch die Pauschale die Summe der Sozialversicherungsbeiträge von Arbeitgebern und Arbeitnehmern mit steigendem Bruttoentgelt linear auf das volle Niveau von derzeit 41,86 vH des Bruttoentgelts anzuheben. Die Heraufschleusung der Beitragsbelastung innerhalb dieses Einkommensbereichs, der Gleitzone, auf das reguläre Niveau erfolgt dabei der Art, dass die geleisteten Sozialversicherungsbeiträge (und nicht die effektiven Beitragssätze) linear zunehmen (Schaubild 17). Für den Arbeitgeber gilt dabei von Anfang an der reguläre Arbeitgeberbeitragsatz, so dass mit Blick auf die Zahllast die Ermäßigung allein dem Arbeitnehmer zugute kommt. Da der Beitragssatz der Arbeitgeber niedriger ist als die für Minijobs zu entrichtende Pauschale von 25 vH, die gesamte Abgabenbelastung sich zugleich aber beim Übergang von geringfügigen zu sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnissen stetig entwickelt, kommt es für die Arbeitnehmer bei einem Einkommen von 400,01 Euro nach wie vor zu einer Sprungstelle, die aber deutlich kleiner ausfällt als vor der Reform im Jahr 2003, während die Gesamtbelastung stetig verläuft.

Allerdings wurde als Folge der zum 1. Juli 2006 in Kraft getretenen Anhebung der Pauschalsteuer bei Minijobs auf nunmehr 30 vH auch die Gleitzone angepasst, so dass die Gesamtbelastung mit Sozialversicherungsbeiträgen am Beginn der Gleitzone nun ebenfalls 30 vH beträgt. Da die Arbeitgeber ohnehin den regulären Beitragssatz entrichten, geht diese Anhebung in Gänze zu Lasten der Arbeitnehmer, so dass sich die Sprungstelle in der Belastung mit Arbeitnehmersozialversicherungsbeiträgen beim Übergang von geringfügiger Beschäftigung in die Gleitzone von ursprünglich gut 4 vH auf nunmehr nicht ganz 9 vH mehr als verdoppelt.

Schaubild 17



90. Einen besonderen Aufteilungsschlüssel für das reduzierte Beitragsaufkommen gibt es nicht. Gesetzestechisch ist die **Gleitzone** allerdings so ausgestaltet, dass das Äquivalenzprinzip insofern gewahrt bleibt, als den niedrigeren Beiträgen auch niedrigere einkommensabhängige Ansprüche in der Gesetzlichen Rentenversicherung gegenüberstehen. Für die anderen Sozialversicherungszweige trifft dies jedoch nicht zu. Vor allem die Leistungen der Gesetzlichen Krankenversicherung und der Sozialen Pflegeversicherung haben weitgehend pauschalen Charakter; insofern bewirkt der Erwerb eines Anspruchs auf Leistungen dieser Sozialversicherungszweige durch Ausübung eines Midijobs im Vergleich zur Ausübung einer vollwertigen sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung eine Subventionierung des Arbeitnehmers und ist somit **eine zeitlich unbefristete Form eines Kombilohns**. Dieser ist noch stärker ausgeprägt, wenn man berücksichtigt, dass auch die Beiträge zur Gesetzlichen Rentenversicherung bei niedrigen Einkommen infolge der Grundversicherung im Alter häufig einen besonders starken Steuercharakter aufweisen dürften.

Auswirkungen

91. Die Beschäftigungseffekte durch die Einführung einer Gleitzone in der Sozialversicherung wurden von verschiedenen **Ex-Ante-Untersuchungen** ebenfalls als eher gering angesehen (Arntz et al. 2003; Steiner und Wrohlich, 2004). Erste Ergebnisse im Rahmen der begleitenden Evaluationsstudie deuten darauf hin, dass die Midijob-Regelung einen Anstieg der Beschäftigung im Lohnsegment von 400 Euro bis 800 Euro zur Folge hatte. Der überwiegende Teil der Midijobber ist weiblich. Dabei scheinen Midijobs vor allem für Frauen in Westdeutschland attraktiv zu sein, die diese sehr häufig als Hinzuverdienstmöglichkeit zum Einkommen des Ehemanns nutzen und um Familie und Beruf miteinander kombinieren zu können. Darüber hinaus deuten die Ergebnisse des Evaluationsberichts auf eine leichte Sprungbrettfunktion der Midijobs hin, bei der die Annahme eines Midijobs den Sprung in eine „normale“ sozialversicherungspflichtige Beschäftigung erleichtert (RWI et al., 2005).

In der Gesamtbetrachtung scheinen die Wirkungen als Folge der Einführung der Midijobs im Vergleich zu den beobachteten Effekten der Minijobs wesentlich verhaltener auszufallen. Insbesondere scheinen Midijobs nicht in der Lage zu sein, Unternehmen das gleiche Maß an Flexibilität zu offerieren, wie es beispielsweise geringfügige Beschäftigungsverhältnisse bieten. Hinzu kommt, dass aus Sicht der Personengruppen der Geringqualifizierten und Langzeitarbeitslosen im Hinblick auf das Niveau der Arbeitskosten dieselbe Problematik vorherrscht wie bei den geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen. Gemessen an der Arbeitsproduktivität dieser Personengruppen erscheint die Abgabenbelastung in der Gleitzone zu hoch, um die Beschäftigung von Geringqualifizierten oder Langzeitarbeitslosen attraktiv genug zu machen.

92. Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die praktischen Erfahrungen mit Kombilöhnen – zeitlich befristet oder unbefristet – in Deutschland bisher sehr durchwachsen waren. Die obigen Betrachtungen haben hierbei als eine der Hauptschwierigkeiten die Problematik identifiziert, dass bei dem etablierten Niveau an Unterstützungsleistungen im Falle von Arbeitslosigkeit nur sehr schwer ausreichende Anreizstrukturen zur Aufnahme einer Beschäftigung auf dem ersten Arbeitsmarkt zu generieren sind. Hinzu kommt noch erschwerend, dass die verschiedenen existierenden Instrumente und Regelungen teilweise widersprüchliche Anreize setzen und sich dadurch teilweise gegenseitig hemmen. All diese Dinge sind aber nicht die natürlichen Konsequenzen eines Kombilohns, sondern vielmehr die Folge der bisherigen praktischen Anwendung und Umsetzung dieser Art von arbeitsmarktpolitischen Instrument in Deutschland.

Alternative Vorschläge für Kombilöhne

93. Vor dem Hintergrund dieser Erfahrungen entstanden in den letzten Jahren eine Reihe von Vorschlägen zur Verbesserung der Arbeitsmarktlage von Geringqualifizierten, die teils explizit als Kombilohn entwickelt wurden, teils immerhin Kombilohnelemente aufweisen. Wegen ihres prototypischen Charakters für die jeweils verfolgten Ansätze seien hier die Aktivierende Sozialhilfe, die „Magdeburger Alternative“ sowie das Freibetragsmodell des Deutschen Gewerkschaftsbundes (DGB-Freibetragsmodell) genannt (Kasten 3). Die **Aktivierende Sozialhilfe** nimmt sich explizit den EITC in den Vereinigten Staaten zum Vorbild und setzt damit auf eine Erhöhung der Arbeitsanreize. Zu diesem Zweck werden die Unterstützungsleistung für erwerbsfähige Hilfebedürftige

drastisch gesenkt und im Gegenzug die Hinzuverdienstmöglichkeiten auf dem ersten Arbeitsmarkt erheblich verbessert. Um weiterhin die Wahrung des sozialen Existenzminimums zu gewährleisten, bedingt das Modell eine – zumindest vorübergehende – erhebliche Ausweitung des zweiten Arbeitsmarkts, auf dem Hilfebedürftige, die auf dem ersten Arbeitsmarkt keine Stelle finden, arbeiten können und dafür das alte Niveau an Unterstützungsleistungen erhalten. Die **Magdeburger Alternative** setzt unmittelbar an den Arbeitskosten an und versucht, die Beschäftigungschancen insbesondere von Langzeitarbeitslosen zu verbessern, indem bei einer Wiedereinstellung in der niedrigsten Lohngruppe die gesamten Sozialversicherungsbeiträge vom Bund übernommen werden. Verschiedene Beschränkungen und Zusatzbestimmungen sollen Drehtür- und Mitnahmeeffekte verhindern und eine strikte Sanktionierung der Ablehnung zumutbarer Arbeit die Arbeitsbereitschaft der Leistungsempfänger gewährleisten. Das **DGB-Freibetragsmodell** nimmt ebenfalls die Abgabenbelastung des Faktors Arbeit zum Ausgangspunkt und sieht einen Freibetrag von 250 Euro in den Sozialversicherungen vor, der zwar allen sozialversicherungspflichtig Beschäftigten zugute kommt, Arbeitnehmer mit niedrigem Erwerbseinkommen aber relativ stärker entlastet (JG 2005 Ziffer 303). Die entstehenden beträchtlichen Einnahmeausfälle sollen nicht durch höhere Beiträge, sondern über Steuern finanziert werden.

Kasten 3

Aktivierende Sozialhilfe, Magdeburger Alternative und das DGB-Freibetragsmodell

Die vom ifo Institut, München, propagierte **Aktivierende Sozialhilfe** wurde ursprünglich im Jahr 2002 entwickelt und jüngst an die geänderten Rahmenbedingungen des Arbeitslosengelds II angepasst. Sie ist konzeptionell mit dem von uns im Jahresgutachten 2002/03 entwickelten Vorschlag zur Reform von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe verwandt. Für niedrige Arbeitseinkommen wird bei der Aktivierenden Sozialhilfe in bewusster Anlehnung an den EITC ein Lohnzuschlag in Höhe von 20 vH gewährt, der als sofort ausgezahlte und später mit der Einkommensteuer verrechenbare Steuergutschrift ausgestaltet ist. Anspruchsberechtigt sind grundsätzlich alle Bezieher von Niedriglöhnen, doch aufgrund der Koppelung an die Bedürftigkeitskriterien des bisherigen Arbeitslosengelds II dürfte er vor allem dessen Empfängern zufallen.

Das Leistungsniveau des Arbeitslosengelds II wird für Erwerbsfähige auf das Niveau der Warmmiete abgesenkt, so dass de facto für diese Personen der Regelsatz entfällt. Diese Absenkung wird dazu genutzt, um das Niveau der Transferentzugsrate spürbar zu reduzieren: Für Einkommen bis 200 Euro werden die Sozialversicherungsbeiträge der Arbeitnehmer übernommen, so dass die Grenzbelastung in Verbindung mit dem Lohnzuschlag -20 vH beträgt. Steigt das Einkommen weiter an, so wird bis zu einer Grenze von 500 Euro der Lohnzuschlag in der absoluten Höhe konstant gehalten, zudem fallen nun auch für die Arbeitnehmer Sozialversicherungsbeiträge an. Die Grenzbelastung beläuft sich daher auf rund 20 vH. Übersteigt das Arbeitseinkommen den Schwellenwert von 500 Euro, so werden die eigentlichen Transferleistungen und die Steuergutschrift mit einer Rate von 50 vH abgeschmolzen. In der Summe führt dies dazu, dass die Grenzbelastung auch bei Einsetzen der Steuerpflicht nicht über rund 70 vH steigt. Bei mehreren erwerbsfähigen Transferbeziehern in einem Haushalt gelten höhere Schwellenwerte. Eine Folge der starken Absenkung des Leistungsniveaus ist, dass trotz verbesserter Anrechnungsmöglichkeiten Haushalte mit Erwerbs-

einkommen in beträchtlichen Einkommensbereichen ein niedrigeres Haushaltsnettoeinkommen beziehen als im Status quo.

Erwerbsfähige Leistungsempfänger haben die Möglichkeit, die abgesenkten Transferleistungen auf das bisherige Niveau des Arbeitslosengelds II aufzustocken, wenn sie nachweisen, trotz Bemühungen auf dem ersten Arbeitsmarkt keine Stelle erlangt zu haben und bereit sind, in einer kommunalen Beschäftigungsgesellschaft eine Vollzeitstelle aufzunehmen. Im Unterschied zu den bisherigen Arbeitsgelegenheiten wird jedoch keine Mehraufwandsentschädigung gezahlt. Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und Struktur Anpassungsmaßnahmen (oder vergleichbare Maßnahmen im Rahmen des SGB II) werden eingestellt. Darüber hinaus werden Minijobs zugunsten eines einheitlichen sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnisses abgeschafft, so dass ab dem ersten Euro Arbeitseinkommen Sozialversicherungsbeiträge anfallen.

Das ifo Institut geht im Rahmen einer Abschätzung der Kosten und der Beschäftigungseffekte davon aus, dass es durch die Aktivierende Sozialhilfe gelingt, langfristig ein zusätzliches Beschäftigungspotential von über 3 Millionen bisher arbeitslosen Arbeitnehmern zu mobilisieren und so bis auf eine gewisse friktionelle Arbeitslosigkeit die gesamte Unterbeschäftigung der Zielgruppe zu beseitigen; diese setzt sich zusammen aus den gegenwärtig Langzeitarbeitslosen, den arbeitslosen Beziehern von Arbeitslosengeld II sowie den auf dem zweiten Arbeitsmarkt Beschäftigten. Erforderlich ist dazu bei einem als unelastisch unterstellten Arbeitsangebot eine Lohnsenkung im Niedriglohnbereich um rund ein Drittel, wobei eine Elastizität der Arbeitsnachfrage von -1 zugrunde gelegt wird. Das ifo Institut geht davon aus, dass die Reform selbst in der kurzen Frist, wenn noch keine neuen Stellen im Niedriglohnbereich entstanden sind, gegenüber dem Status quo kostenneutral ist und in den folgenden Jahren in dem Ausmaß, in dem sich infolge der Reform die Lohnspreizung im Niedriglohnbereich vergrößert, wachsende Einsparungen von 36,5 Mrd Euro gegenüber den Ausgaben im Jahr 2005 bewirkt.

Eine „doppelte Dividende“ im Sinne der Schaffung von Arbeitsplätzen und gleichzeitigen fiskalischen Entlastungen verspricht die **Magdeburger Alternative** (Schöb und Weimann, 2006; JG 2005 Ziffer 301). Dieses ursprünglich noch im Kontext von Sozialhilfe und Arbeitslosenhilfe entwickelte Konzept sieht vor, dass für Hilfeempfänger, die gemäß den tariflichen Regelungen in die unterste Lohngruppe neu eingestellt werden, die gesamten Sozialversicherungsbeiträge vom Bund übernommen werden; die Subvention wird im Prinzip unbefristet gewährt und entfällt erst, wenn der Geförderte wieder aus dem Unternehmen ausscheidet oder in eine höhere Lohngruppe aufsteigt. Um Mitnahmeeffekte durch die Arbeitgeber zu verhindern, werden zwei Vorkehrungen getroffen. Zum einen beschränkt sich die Förderung auf zusätzliche Einstellungen und wird nur so lange gewährt, wie der Beschäftigungsstand des Unternehmens über dem zu einem bestimmten Stichtag liegt. Zum anderen bekommen bestehende Unternehmen für jeden zusätzlich geschaffenen Arbeitsplatz auch einen Teil der Sozialversicherungsbeiträge für einen bereits zuvor in dieser Lohngruppe Beschäftigten erstattet. Damit sollen rein förderungsinduzierte Auslagerungen von Arbeitsplätzen und Unternehmensgründungen verhindert werden. Auf der Arbeitsangebotsseite sollen diese Maßnahmen dadurch flankiert werden, dass arbeitsfähige Personen, die einen ihnen angebotenen zumutbaren Arbeitsplatz ablehnen, ihren Anspruch auf Sozialleistungen verwirken. Ergänzend wird darauf hingewiesen, dass diese arbeitsangebotsseitigen Anreizeffekte noch deut-

lich verstärkt werden könnten, wenn nicht auf dem ersten Arbeitsmarkt tätige Hilfeempfänger zur Arbeit in einer kommunalen Beschäftigungsagentur verpflichtet werden. Die Autoren der „Magdeburger Alternative“ erwarten durch die Realisierung des Konzepts rund 1,8 Mio zusätzliche Arbeitsplätze. Da nach Meinung der Autoren Mitnahmeeffekte weitgehend vermieden und Sozialleistungen für die geförderten Personen eingespart werden könnten, wird trotz der Kosten für die Förderung bereits Beschäftigter mit einer jährlichen gesamtstaatlichen Haushaltsnettoentlastung in Höhe von 5,2 Mrd Euro gerechnet.

Das **Modell des Deutschen Gewerkschaftsbundes** sieht in seiner Basisvariante für alle sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnisse einen Freibetrag von monatlich 250 Euro in der Sozialversicherung vor, so dass Arbeitnehmer und Arbeitgeber Sozialversicherungsbeiträge erst für die 250 Euro übersteigenden Einkommensteile zu entrichten haben. Quantifizierungen des Vorschlags mit Hilfe eines Mikrosimulationsmodells zufolge führt der Freibetrag für sich genommen zu einer Ausdehnung von Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrage um jeweils mehrere hunderttausend Personen, die zudem stärker ausfällt als eine vom Entlastungsvolumen her äquivalente allgemeine Beitragssatzsenkung. Letzteres dürfte darin begründet liegen, dass das Freibetragsmodell niedrig entlohnte Tätigkeiten relativ stärker entlastet und bei diesen typischerweise sowohl das Arbeitsangebot als auch die Arbeitsnachfrage stärker auf die Belastung mit Steuern und Abgaben reagieren. Die Beitragsausfälle belaufen sich nach einer Studie des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) auf jährlich 36,3 Mrd Euro. Die erforderliche Gegenfinanzierung neutralisiert einen erheblichen Teil der genannten positiven Arbeitsmarkteffekte, und je nach Art der steuerlichen Gegenfinanzierung und der lohnpolitischen Reaktion auf die höheren Steuern ergibt sich ein Abbau von bis zu 100 000 oder ein Zuwachs von höchstens 150 000 Beschäftigungsverhältnissen (Kaltenborn et al. 2003). Auch im günstigsten Fall ist der Beschäftigungsgewinn somit als gering einzustufen, gerade wenn man ihm die Höhe des Umfinanzierungsvolumens gegenüberstellt. Schneider und Bonin (2005) ermitteln zwar geringere Beitragsausfälle, zeigen im Rahmen ihres Mikrosimulationsmodells aber, dass eine Gegenfinanzierung über eine Konsumsteuer zu einer Wohlfahrtsminderung gegenüber dem Ausgangszustand führt und die ohne Berücksichtigung der Gegenfinanzierung auftretende Ausweitung des Arbeitsangebots durch die höhere Steuerbelastung wieder verloren geht.

94. Die Aktivierende Sozialhilfe setzt die beschriebenen Erfahrungen aus den Vereinigten Staaten sehr konsequent um, und der vollständige Wegfall der Regelleistung für erwerbsfähige Hilfebedürftige, der Lohnzuschlag und die Senkung der Transferentzugsrate bewirken eine deutliche Erhöhung der Arbeitsanreize. Dies geschieht allerdings um den Preis eines erheblichen Einkommens- und Nutzenverlusts der Transferempfänger. Die dadurch erforderliche erhebliche Ausweitung des zweiten Arbeitsmarkts, der auch den auf dem ersten Arbeitsmarkt Erfolglösen ein Einkommen zur Wahrung des soziokulturellen Existenzminimums gewährt, stellt nicht nur mit Blick auf die Administrierung und organisatorische Abwicklung, sondern auch unter dem Gesichtspunkt der Kosten und der Rückwirkungen auf den ersten Arbeitsmarkt die wohl größte Herausforderung des Vorschlags dar. In der Summe handelt es sich um ein in seinem Umfang sehr ambitioniertes Workfare-Konzept, das, legt man die konkrete Ausgestaltung der Hinzuverdienstmöglichkeiten zu-

grunde, auf die Erhöhung der Partizipation auf dem ersten und hilfsweise auf dem zweiten Arbeitsmarkt setzt.

Bei der Magdeburger Alternative verringert die zielgruppenspezifische Förderung die Kosten, zieht aber durch die Privilegierung arbeitsloser Stellenbewerber in größerem Umfang die Gefahr von Mitnahme- und Drehtüreffekten nach sich. Die zu deren Begrenzung vorgeschlagenen Bestimmungen und zusätzlichen Fördervoraussetzungen erhöhen den administrativen Aufwand der Förderung erheblich, ohne dass die Förderung bezogen auf den kausalen Beschäftigungseffekt nun wenigstens zielgenau wirkt, denn eine Zunahme der Beschäftigung in einem Betrieb ist weder hinreichend noch notwendig dafür, dass es dort nur durch die Förderung zu Neueinstellungen kommt. Außerdem ist die arbeitsangebotsseitige Flankierung der Subvention unzureichend, so lange der Hilfeempfänger kein echtes Eigeninteresse an der Aufnahme selbst einer niedrig entlohnten Tätigkeit hat: Zwar wird auf die Notwendigkeit hingewiesen, die Ablehnung zumutbarer Arbeitsangebote zu sanktionieren, doch die Nachweispflicht lastet dabei auf der Arbeitsverwaltung, was den Aufwand erhöht, oder dem betroffenen Arbeitgeber, der die damit verbundenen Unannehmlichkeiten scheuen wird. Hinzu kommt, dass den Geförderten der Aufstieg aus den unteren Lohngruppen erheblich erschwert wird, da damit ein Verlust der kompletten Förderung einherginge.

Der Hauptvorteil eines allgemeinen Freibetrags in der Sozialversicherung, wie ihn der DGB vorschlägt, ist die vollständige Integration in das Steuer-Transfer-System, so dass keine Verzerrungen beim Auslaufen der Förderung entstehen. Dies wird allerdings nur um den Preis beträchtlicher Mitnahmeeffekte erreicht, da alle sozialversicherungspflichtig beschäftigten Arbeitnehmer unabhängig von ihrer Lohnhöhe vom Freibetrag profitieren. Da im Rahmen des Vorschlags Teilzeitstellen relativ niedriger mit Sozialversicherungsbeiträgen belastet sind als Vollzeitstellen, besteht darüber hinaus der Anreiz, Vollzeit- in Teilzeitstellen zu zerlegen. Noch gravierender ist allerdings, dass den für diesen Vorschlag unternommenen Simulationsrechnungen zufolge der zu erwartende Beschäftigungseffekt angesichts eines Umfinanzierungsbedarfs von rund 36 Mrd Euro vergleichsweise gering ausfällt und die mit der Abgabentlastung verbundenen Wohlfahrtsgewinne durch die Umfinanzierung wieder aufgezehrt werden dürften.

3. Lehren aus bisher erprobten Kombilohnmodellen: Erfolg versprechende Charakteristika und typische Probleme

95. Bereits dieser bei Weitem nicht erschöpfende internationale und nationale Vergleich belegt eine große Vielfalt an Kombilohnmodellen, und zwar nicht nur in der konkreten Ausgestaltung, sondern auch hinsichtlich der jeweiligen Zielsetzung und der beobachteten Wirkungen. Für die Diskussion über Kombilöhne in Deutschland und deren Reform sind dabei insbesondere die folgenden Gesichtspunkte von Bedeutung: die erzielbaren Anreizeffekte auf das Arbeitsangebot; Art und Adressat der Bezuschussung; Kosten; Umfang und Notwendigkeit einer Einbettung in das bestehende Steuer-Transfer-System; und die Bedeutung flankierender Maßnahmen sowie des institutionellen Umfelds.

96. Festzuhalten ist zunächst, dass in den Untersuchungen bestehender Kombilohnmodelle die theoretisch abgeleiteten Folgerungen bezüglich der **Arbeitsangebotsreaktion** der geförderten Haushalte zum ganz überwiegenden Teil empirisch bestätigt wurden: Arbeitnehmer reagieren in

ihrem individuellen Arbeitsangebotsverhalten durchaus auf finanzielle Anreize, und zwar auf Anreize sowohl in Form großzügig bemessener Hinzuverdienstmöglichkeiten (Substitutions- und Einkommenseffekt) als auch bei einer Absenkung des Sicherungsniveaus im Fall der Nichterwerbstätigkeit (Einkommenseffekt). Bei der Wirkung des beschäftigungspolitisch erfolgreichen EITC in den Vereinigten Staaten scheint der Einkommenseffekt, das heißt das niedrige und im Zuge der Reform teilweise noch abgesenkte Niveau der Sozialleistungen, eine wichtige Rolle gespielt zu haben. Empirisch belegen lassen sich indes auch die arbeitsmarktpolitisch weniger erwünschten, gleichwohl ebenso erwartbaren Verhaltensreaktionen. Hierzu zählen Mitnahmeeffekte im Allgemeinen, die Verringerung des Arbeitsangebots von bereits erwerbstätigen Personen in Paarhaushalten im Besonderen sowie das „Einsperren“ der Geförderten im Einkommensbereich unterhalb eines durch höhere Grenzbelastungen gekennzeichneten Auslaufbereichs der Förderung mit dem Ergebnis, dass beispielsweise verstärkt Teilzeittätigkeiten ausgeübt werden und das Arbeitsvolumen für sich genommen abnimmt.

In diesem Zusammenhang sind die Anreizwirkungen einer intensiven Förderung der Beschäftigungsaufnahme, mithin bereits ab dem ersten Euro Erwerbseinkommens, zu beachten, und zwar gerade dann, wenn das arbeitsmarktpolitische Ziel nicht bloß eine Stimulierung der Beschäftigung im Sinne einer Erhöhung der Partizipation ist, sondern auch stärker als bisher gewährleistet werden soll, dass die von Leistungsbeziehern aufgenommenen Stellen eine gewisse Dauerhaftigkeit und realistische Chance zum (Einkommens-)Aufstieg ermöglichen. Darüber hinaus hätte die verstärkte Aufnahme solcher Tätigkeiten zur Folge, dass mehr als bisher die Erwerbstätigkeit von Leistungsbeziehern auch mit einer Abnahme der registrierten Arbeitslosigkeit einherginge. Begünstigt werden kann ein solches Verhalten durch eine entsprechende Ausgestaltung des Transferverlaufs, wie sie beispielsweise im Vereinigten Königreich mit der dortigen Geringfügigkeitsschwelle in Form einer Mindeststundenzahl praktiziert wird.

Die Bedeutung der jeweiligen arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Zielsetzung zeigt sich auch bei der Interpretation der hohen Arbeitsangebotseffekte, die im Vereinigten Königreich und vor allem in den Vereinigten Staaten bei Haushalten mit Kindern beobachtet wurden. Da in beiden Ländern der Schwerpunkt der Förderung ganz überwiegend auf Haushalten mit Kindern (unter ihnen vor allem alleinerziehende Mütter) lag, illustrieren die beobachteten starken Effekte vor allem die Wirksamkeit der mit den jeweiligen Kombilohnmodellen gesetzten Anreize, dürfen aber nicht eins zu eins auf Deutschland übertragen werden, wo Haushaltstypen mit Kindern unter den Bedarfsgemeinschaften des Arbeitslosengelds II die Minderheit bilden (Ziffer 16, Tabelle 5).

97. Die Mehrzahl der Kombilohnmodelle setzt bei der **zu bezuschussenden Marktseite** am Arbeitnehmer an, und in Deutschland umgesetzte Arbeitgeberzuschüsse waren bisher wenig erfolgreich. Die vergleichsweise positiven Erfahrungen mit Arbeitgeberzuschüssen in Frankreich zeigen allerdings, dass nicht zuletzt in Ländern mit einer hohen Abgabenbelastung des Faktors Arbeit die Verringerung dieses Abgabenkeils und damit der Arbeitskosten die Arbeitsnachfrage stimulieren und die Beschäftigung fördern kann. Die gerade mit dieser Maßnahme verbundenen beträchtlichen Kosten illustrieren zugleich die Notwendigkeit, eine derartige Förderung möglichst zielgenau auf besonders lohnkostensensitive Beschäftigungsverhältnisse auszurichten.

98. Die in anderen Ländern erfolgreichen Modelle zeigen im Guten ebenso wie die in der Summe eher fehlgeschlagenen Ansätze in Deutschland im Schlechten, dass ein funktionsfähiger umfassender Kombilohn eine enge **Verzahnung mit dem übrigen Steuer-Transfer-System** voraussetzt, um anreizfeindliche negative Wechselwirkungen verschiedener Maßnahmen möglichst auszuschließen; erst recht kann es nicht Aufgabe eines Kombilohns sein, negative Anreizwirkungen anderer Maßnahmen zu kompensieren. Gerade eine solche systemkonforme Integration und die Tatsache, dass die Zielgruppe der Personen mit schlechten Arbeitsmarktchancen regelmäßig längerfristig und nicht bloß befristet auf eine Unterstützung angewiesen ist, bedingen aber auch, dass ein Kombilohn für ein gegebenes Niveau der sozialen Absicherung mit beträchtlichen Kosten einhergeht. Besonders im Hinblick auf die im Vereinigten Königreich und in den Vereinigten Staaten praktizierten Kombilohnmodelle ist zu beachten, dass diese nicht nur eine beschäftigungspolitische, sondern zugleich auch eine sozialpolitische Aufgabe erfüllen, die in Deutschland teilweise von anderen Instrumenten abgedeckt wird. Dass die Beschäftigungswirkungen dieser Instrumente häufig nicht genügend bedacht werden, steht auf einem anderen Blatt.

Das **Arbeitslosengeld II** hat in Form seiner Hinzuverdienstmöglichkeiten bereits Kombilohncharakter und bietet mit einer konsequent angewandten Bedürftigkeitsprüfung zudem ein Instrument zur (verzerrungsarmen) Begrenzung des Teilnehmerkreises, ohne auf eine engere Zielgruppendefinition oder eine zeitliche Befristung angewiesen zu sein. Zudem erfordert es keine Einbindung oder Aktion des Arbeitgebers, von der eine Stigmatisierung des Arbeitslosen ausgehen könnte, und auch das bei einer Reihe arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen beobachtete Problem fehlender Kenntnisse über die Verfügbarkeit oder genaue Ausgestaltung des Instruments tritt nicht auf. Das Arbeitslosengeld II und die bisher erfolgten Modifikationen belegen allerdings auch, dass jeder Reformvorschlag sich im Spannungsfeld von Höhe des Existenzminimums, Höhe der Grenzbelastung und Zahl der Leistungsberechtigten somit (und der damit einhergehenden Kosten) bewegt. Ein Vorschlag sollte angesichts der prekären Lage der öffentlichen Haushalte, des bereits jetzt beträchtlichen Umfangs der für die aktive und passive Arbeitsmarktpolitik verwendeten Mittel und der beschäftigungs- und wachstumsfeindlichen Effekte, die von einer Gegenfinanzierung ausgehen können, bereits anfänglich weitestgehend kostenneutral sein und mittelfristig im Gefolge einer Zunahme der Beschäftigung mit Einsparungen einhergehen.

Dem gegenüber sind die Erfahrungen mit klassischen Kombilöhnen in Deutschland angesichts einer häufig geringen Inanspruchnahme oder beträchtlicher Mitnahmeeffekte insgesamt eher enttäuschend, so dass von einer generellen Ausweitung dieses Instrumentariums abzuraten ist. Das Beispiel des Eingliederungszuschusses zeigt aber, dass auch klassische Kombilohnmodelle begrenzte Beschäftigungserfolge zeitigen können. Dieses Ergebnis spricht nicht gegen Kombilohnmodelle im weiteren Sinne wie beispielsweise die Hinzuverdienstmöglichkeiten im Rahmen des Arbeitslosengelds II – angesichts des unterschiedlichen Personenkreises der beiden Förderinstrumente unterstreicht es vielmehr deren Komplementarität. Der Eingliederungszuschuss ist eine Leistung für den engeren Personenkreis der Empfänger von Arbeitslosengeld, die, da nicht von einem anhaltenden Unterstützungsbedarf auszugehen ist, eher den Charakter einer „Starthilfe“ für den ersten Arbeitsmarkt hat und insofern auch nur befristet gezahlt wird. Das Arbeitslosengeld II hingegen wird mit seinen Hinzuverdienstmöglichkeiten prinzipiell unbefristet, so lange eben die Hilfebedürftigkeit anhält, gewährt und wendet sich insofern auch an Personen, die längerfristig auf

eine staatliche Unterstützung angewiesen sind und bei denen eine lediglich befristete Förderung die Gefahr von Drehtüreffekten birgt.

99. Die Bedeutung des jeweiligen nationalen Kontextes zeigt sich auch jenseits des Steuer-Transfer-Systems in der **Rolle des übrigen institutionellen Umfelds**. Denn der Erfolg von Kombilohnmodellen ist nie allein aus den Modellen selbst heraus erklärbar, sondern hängt ebenso von Rahmenbedingungen wie dem Niveau der sozialen Mindestsicherung (EITC), der Flexibilität des Arbeitsmarkts und damit der Höhe der Hürde eines Wiedereintritts in ein Beschäftigungsverhältnis sowie der administrativen Umsetzung ab, angefangen von der Komplexität der Regelung bis hin zur Unterstützung durch eine aktive Politik des „Förderns und Forderns“. Ein Kombilohnvorschlag kann insofern immer nur Teil eines Gesamtpaketes zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit sein, wo seine Wirkung durch parallel umgesetzte Maßnahmen beispielsweise zur Flexibilisierung des Arbeitsmarkts potenziert wird und er umgekehrt die Effektivität anderer Reformelemente erhöht (JG 2005 Ziffern 255 ff.). Von einem isolierten Kombilohn, selbst wenn er die eben dargelegten Lehren berücksichtigt, dürfen daher keine „Beschäftigungswunder“ erwartet werden.

Mit den Hartz-Gesetzen sind wichtige Bestandteile eines solchen Paktes bereits angelegt, die damit eröffneten Möglichkeiten werden aber häufig in der Praxis nicht ausgenutzt. Denn auch wenn verlässliche Daten häufig noch nicht verfügbar sind, deutet Einiges darauf hin, dass die mit der Reform angestrebte verbesserte Betreuung, Vermittlung und Aktivierung der Arbeitslosen häufig noch nicht erreicht wird. Die Sicherstellung der Funktionsfähigkeit dieser arbeitsmarktpolitisch zentralen Bestandteile der Hartz-Reformen muss daher Vorrang vor neuen Einzelmaßnahmen haben, ergänzt um eine Nachjustierung zur Beseitigung mittlerweile bekannt gewordener Missstände und Fehlanreize. In diese Sinne ist die grundsätzliche Stoßrichtung des SGB-II-Fortentwicklungsgesetzes zu begrüßen, unbeschadet der Kritik an einzelnen Bestandteilen.

KAPITEL V

Mehr Beschäftigung für Geringqualifizierte und Langzeitarbeitslose – ein Maßnahmenpaket

1. Ein Vorschlag in drei Modulen

100. Die bisherige Analyse in den Kapiteln II bis IV hat gezeigt, dass sich der unbefriedigende Zustand des deutschen Arbeitsmarkts insbesondere in der Lage der Geringqualifizierten und der Langzeitarbeitslosen niederschlägt. Aufgrund ihrer niedrigen Produktivität bietet der Niedriglohnbereich gerade für diese Gruppen die mit Abstand noch beste, häufig sogar einzige Chance auf einen Arbeitsplatz, der den staatlichen Unterstützungsbedarf wenn nicht beseitigt, so doch zumindest spürbar verringert. Dass sich diese Chancen seit Langem in unzureichender Weise realisieren, liegt in einer Reihe von Faktoren begründet, wie in einer noch unzureichend gespreizten qualifikatorischen Lohnstruktur und nicht zuletzt der Ausgestaltung des Steuer- und Transfersystems. An dieser Stelle, das zeigen sowohl theoretische Überlegungen als auch bisherige praktische Erfahrungen, kann ein geeignet ausgestalteter Kombilohn, der eine Beschäftigungsaufnahme deutlich attraktiver macht als Nichterwerbstätigkeit, einen wirksamen Beitrag zur Erhöhung der Beschäftigungschancen Geringqualifizierter leisten. Gerade in einem Umfeld wie in Deutschland, wo eine umfassende Mindesteinkommenssicherung existiert, ist für diese meist längerfristig auf Unterstützung angewiesene Personengruppe ein integrierter Ansatz, der die Wechselwirkung der verschiedenen Transfers und Abgaben berücksichtigt, essentiell und isolierten Programmen vorzuziehen. Mit der Einführung des Arbeitslosengelds II hat sich auch die Politik dies zu eigen gemacht. Die Erfahrungen seit der Einführung im Jahr 2005 und der internationale Vergleich zeigen allerdings, dass die bisher ergriffenen und im Ansatz richtigen Maßnahmen gerade mit Blick auf die gesetzten Anreize – und unabhängig von der Diskussion über die fiskalischen Kosten – noch unvollständig sind.

101. Vor diesem Hintergrund stellt der Sachverständigenrat im Folgenden ein modulares Maßnahmenpaket vor, das als integrierter Ansatz am Arbeitslosengeld II ansetzt und so den mit den Hartz-Reformen eingeschlagenen Weg konsequent fortentwickelt. Die Umsetzung dieser Module allein wird die Misere auf dem deutschen Arbeitsmarkt sicher nicht beenden, kann aber einen relevanten Beitrag zur Verringerung der Arbeitslosigkeit gerade unter den Geringqualifizierten leisten. Das zeigen nicht zuletzt auch die im Folgenden vorgestellten Berechnungen (Ziffern 118 ff., insbesondere 142 ff.). Somit können die von uns vorgeschlagenen Maßnahmen ein wirksamer Baustein in einem umfassenderen Reformprogramm zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit sein, wie wir es im Jahresgutachten 2005/06 in dem Kapitel „Wege zu mehr Beschäftigung“ aufgezeigt haben, und zu dem – gerade auch mit Blick auf die beiden genannten Problemgruppen – Änderungen beim Kündigungsschutz und im Tarifvertragsrecht gehören (JG 2005 Ziffern 255 ff.). Die grundlegenden Merkmale des hier entwickelten Vorschlags sind:

- Durch eine **Geringfügigkeitsschwelle bei den Hinzuverdienstmöglichkeiten** als erstes Modul wird die Förderung auf solche Beschäftigungsverhältnisse konzentriert, die eine nachhaltigere Integration in den ersten Arbeitsmarkt und bessere Aufstiegschancen erwarten lassen, als dies insbesondere die bisher von Empfängern von Arbeitslosengeld II vergleichsweise häufig ausge-

übten Minijobs tun. Hinzu kommt, dass erst die Besetzung solcher höherwertiger Stellen einen Beitrag zur Verringerung der registrierten Arbeitslosigkeit leistet.

- Als **Kernstück** des Maßnahmenpakets wird die Attraktivität von Beschäftigungsverhältnissen auf dem ersten Arbeitsmarkt relativ zur Nichterwerbstätigkeit oder dem zweiten Arbeitsmarkt spürbar erhöht, und zwar gerade auch dann, wenn diese Tätigkeiten niedrig entlohnt sind. Zu diesem Zweck werden im Arbeitslosengeld II der **Regelsatz für Erwerbsfähige um 30 vH abgesenkt** und gleichzeitig **bessere Hinzuverdienstmöglichkeiten** für am ersten Arbeitsmarkt erzielte Erwerbseinkommen geschaffen, indem für Bruttoeinkommen zwischen 200 Euro und 800 Euro die Transferentzugsrate von gegenwärtig 80 vH auf 50 vH sinkt. Flankierende Beschäftigungsmöglichkeiten auf dem zweiten Arbeitsmarkt garantieren mittels des dafür gezahlten Aufstockungsbetrags die Wahrung des bisherigen Mindestsicherungsniveaus.
- Diese arbeitsangebotsseitigen Maßnahmen werden von Seiten der Arbeitsnachfrage durch eine Senkung der Abgabenbelastung ergänzt, die auf sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse im Niedriglohnbereich zugeschnitten ist. Zu diesem Zweck werden mit einer **Reform von Minijobs und Midijobs** die Schwelle für Minijobs auf 200 Euro abgesenkt und die Gleitzone nach unten ausgedehnt.

In den folgenden drei Abschnitten werden die Details des Vorschlags erläutert. Eine quantitative Abschätzung der zu erwartenden Arbeitsmarkteffekte und eine Diskussion möglicher Einwände schließt sich in den Unterkapiteln V.2 und V.3 an.

Modul 1: Vorrang für reguläre Arbeitsplätze – Geringfügigkeitsschwelle beim Arbeitslosengeld II einziehen

102. Unbestreitbar geht es bei der Ausgestaltung der im Rahmen des Arbeitslosengelds II gewährten Hinzuverdienstmöglichkeiten darum, die hierfür aufgewendeten öffentlichen Mittel effizient einzusetzen. Im Einklang mit der in § 1 SGB II formulierten Intention des Gesetzgebers ist ein Hauptziel der Hinzuverdienstmöglichkeiten, die **(Re-)Integration der Leistungsempfänger in den ersten Arbeitsmarkt** zu fördern und so einen Beitrag zur Beseitigung oder zumindest zur Verringerung der Hilfebedürftigkeit zu leisten. Begünstigt werden sollten daher Tätigkeiten, die es erstens dem Leistungsempfänger erlauben, unter dem Schlagwort „Beschäftigungsfähigkeit“ subsumierte Eigenschaften – genannt werden in diesem Zusammenhang beispielsweise Pünktlichkeit, die Fähigkeit zur Teamarbeit oder ein gewisser Standard an sozialen Umfangsformen – zu erhalten oder wiederzuerlangen; die zweitens die Möglichkeit zum Erwerb allgemeinen und firmenspezifischen Humankapitals bieten; und die drittens, insbesondere im Falle eines Berufseinstiegs mit einer niedrig entlohnten Teilzeitarbeit, den Aufstieg in Form einer höheren Entlohnung oder einer längeren Arbeitszeit leicht machen, zumindest aber nicht erschweren. Es bestehen erhebliche Zweifel, ob bei Tätigkeiten, die nur an ein oder zwei Tagen die Woche oder nur wenige Stunden täglich ausgeübt werden und bei denen mit dem Übergang von geringfügiger in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung noch eine zusätzliche Hürde überschritten werden muss, diese Anforderungen erfüllt werden und somit der erwünschte Klebeffekt auf dem ersten Arbeitsmarkt erzielt werden kann. Dagegen sprechen auch die bisherigen Erfahrungen mit Arbeitslosen, die zugleich einen Minijob ausüben (Ziffer 88), und dies ist vielleicht auch die tiefere Rechtfertigung für

die Abgrenzung der registrierten Arbeitslosigkeit, derzufolge Personen mit einer Wochenarbeitszeit von weniger als 15 Stunden noch als arbeitslos gezählt werden. Zugleich ist die Konzentration der Förderung auf sehr niedrige monatliche Erwerbseinkommen, die sich im Arbeitslosengeld II in der völligen Freistellung der ersten 100 Euro von der Anrechnung äußert, fiskalisch besonders teuer, denn sie kommt jedem Aufstocker zugute und engt damit den finanziellen Spielraum zur Begünstigung höherer Erwerbseinkommensteile spürbar ein (Schaubild 16).

103. Der Sachverständigenrat schlägt daher als erstes Modul die Einführung einer **Geringfügigkeitsschwelle beim Arbeitslosengeld II** vor, die implizit die Förderung auf Arbeitsplätze mit einer gewissen Mindestarbeitszeit und folglich einem größeren erwartbaren Integrationserfolg konzentriert. Im Einzelnen bedeutet dies, dass Bruttoerwerbseinkommen bis einschließlich 200 Euro voll auf den Anspruch auf Arbeitslosengeld II angerechnet wird; die Transferenzugsrate beträgt in diesem Bereich folglich 100 vH. Die durch die Vollanrechnung der ersten 200 Euro erzielten Einsparungen werden im Gegenzug dazu genutzt, die Transferenzugsrate für Erwerbseinkommens-teile zwischen 200 Euro und 800 Euro zu senken und für Erwerbseinkommen oberhalb von 200 Euro eine Pauschale in Höhe von monatlich 40 Euro zur Abdeckung etwaiger Werbungskosten zu schaffen. Selbst bei unverändertem Regelsatz, mithin ohne das zweite Modul, ist bereits eine spürbare Absenkung der Transferenzugsrate von 80 vH auf 66,7 vH möglich; dabei ist die Verringerung der Grenzbelastung so gewählt, dass sich der Auslaufbereich der Förderung durch das Arbeitslosengeld II und somit der Kreis der Anspruchsberechtigten nicht vergrößert. Die Geringfügigkeitsschwelle führt dazu, die Arbeitsangebotsentscheidung von Personen, die im Status quo nur wenige Stunden und damit typischerweise in einem Minijob arbeiten, zu akzentuieren: Mit der Einführung der Schwelle arbeiten diese entweder spürbar mehr, oder sie arbeiten überhaupt nicht mehr. Unsere Berechnungen bestätigen dabei die Vermutung, dass es per saldo nicht zu einem Rückgang, sondern sogar zu einer geringfügigen Ausweitung des Arbeitsvolumens kommt (Tabelle 11, Seite 110).

Der Schwellenwert von 200 Euro orientiert sich am Erwerbseinkommenspotential im Niedriglohn-bereich: Eine Teilzeittätigkeit mit 15 Wochenstunden und einem Stundenlohn von 4 Euro führt zu einem Bruttomonatslohn von 270 Euro; und selbst bei den niedrigsten zu beobachtenden Tariflöhnen von rund 3 Euro würde die Geringfügigkeitsschwelle noch überschritten.

Statt des Schwellenwerts von 200 Euro wäre als alternative Ausgestaltung auch eine Mindestwochenarbeitszeit denkbar, wie sie im Vereinigten Königreich umgesetzt ist (Ziffer 67). Die Verwendung des Einkommensmaßes hat allerdings den Vorteil, dass sie leichter auf den Fall von selbständigen Leistungsbeziehern anwendbar ist, bei denen eine Ermittlung und Überprüfung der Arbeitszeit schwieriger ist, und nicht zu Arbeitsverträgen verleitet, in denen ein überhöhtes Stundenvolumen angesetzt wird, um in den Genuss der Förderung zu kommen.

104. Verglichen mit einer hohen Förderung bereits sehr niedriger Erwerbseinkommen, wie sie nicht nur beim derzeitigen Arbeitslosengeld II, sondern auch in der Aktivierenden Sozialhilfe des ifo Instituts angelegt ist, dürfte **Schwarzarbeit** unter den Leistungsempfängern durch die Geringfügigkeitsschwelle eher reduziert werden. Denn die Schwelle führt dazu, dass geringfügige Beschäftigungsformen, die für eine Ergänzung oder Aufstockung in der Schattenwirtschaft besonders attraktiv sind, von Leistungsbeziehern nicht mehr nachgefragt werden: Entweder die bisher als geringfügig entlohnt tätigen Bezieher von Arbeitslosengeld II (Aufstocker) dehnen ihr Arbeitsange-

bot auf dem legalen ersten Arbeitsmarkt aus, so dass Schwarzarbeit allein aufgrund der größeren zeitlichen Beanspruchung weniger wahrscheinlich wird, oder sie sind überhaupt nicht mehr erwerbstätig mit der Folge, dass sie voll für arbeitsmarktpolitische Instrumente und Vermittlungsbemühungen der Arbeitsgemeinschaften zur Verfügung stehen. Wird hingegen die Transferentzugsrate anfangs niedrig gesetzt oder erfolgt, wie im Fall der Aktivierenden Sozialhilfe, sogar eine Bezuschussung, so besteht ein Anreiz, nur in diesem Einkommensbereich, der typischerweise einer Arbeitszeit von wenigen Stunden entspricht, Erwerbseinkommen auf dem ersten Arbeitsmarkt zu erzielen und zusätzlich noch eine zweite Tätigkeit in der Schattenwirtschaft aufzunehmen.

Modul 2: Arbeit attraktiver machen – Transferentzugsrate und Regelsatz absenken

105. Die theoretischen Überlegungen und die Empirie zeigen gleichermaßen, dass von einer Absenkung des Einkommens, das bei Nichterwerbstätigkeit bezogen wird, kombiniert mit einer Senkung der Transferentzugsrate, wirksame Anreize zur Aufnahme einer Beschäftigung ausgehen. Das zentrale Element in unserem Maßnahmenbündel ist daher eine **Absenkung des Regelsatzes** für erwerbsfähige Angehörige einer Bedarfsgemeinschaft um 30 vH in Kombination mit einer spürbaren Absenkung der Transferentzugsrate und damit der Grenzbelastung, welcher Leistungsempfänger bei Aufnahme einer Beschäftigung unterliegen. Die Erzielung der mit der Absenkung des Regelsatzes verbundenen Anreizeffekte bedingt zudem zwingend die von uns bereits im Jahresgutachten 2005/06 (Ziffer 271) vorgeschlagene Abschaffung des Zuschlags, der beim Übergang vom Arbeitslosengeld in das Arbeitslosengeld II befristet für die Dauer von zwei Jahren gezahlt wird.

106. Die Absenkung des Regelsatzes hat zwei Wirkungen, die beide darauf abzielen, dass Arbeit sich mehr als bisher lohnt: Erstens kommt es unmittelbar zu einem negativen Einkommenseffekt, der schon für sich genommen die Attraktivität einer Tätigkeit auf dem ersten Arbeitsmarkt erhöht, selbst wenn diese nur niedrig entlohnt ist. Zweitens wird so Spielraum geschaffen, die Transferentzugsrate spürbar zu senken und damit die Arbeitsanreize zusätzlich zu erhöhen, ohne die fiskalischen Kosten durch eine Ausweitung des Kreises der Anspruchsberechtigten in die Höhe zu treiben.

Die von uns vorgeschlagene **Höhe der Absenkung** von 30 vH lässt sich zwar nicht exakt herleiten, ist aber durchaus plausibel. Um die beiden genannten Wirkungen zu erzielen, ist eine spürbare Größenordnung der Absenkung erforderlich, damit der Einkommenseffekt merklich ist und die möglich gewordene Absenkung der Transferentzugsrate nicht vernachlässigbar klein ausfällt. Es gibt aber eine Reihe von Argumenten, die gegen eine deutlich stärkere Absenkung sprechen (wie sie beispielsweise Bestandteil der „Aktivierenden Sozialhilfe“ des ifo Instituts ist, wo die völlige Streichung der Regelleistung vorgeschlagen wird). Eines dieser Argumente nimmt Bezug auf die Abwägung zwischen der Erreichung von Umverteilungszielen einerseits und Effizienzzielen andererseits. Die Finanzierung der Sozialhilfe oder des Arbeitslosengelds II erfolgt über verzerrende Steuern, die so genannte Zusatzlasten („*excess burdens*“) hervorrufen und sich beispielsweise in schwächeren Anreizen, länger zu arbeiten oder überhaupt eine Erwerbstätigkeit aufzunehmen, äußern. Je größer die Unterstützungszahlungen sind, das heißt, je stärker umverteilt wird, desto größer sind die Zusatzlasten der zur Finanzierung dieser Transfers erforderlichen Steuern und damit die gesamtwirtschaftlichen Effizienzverluste. Umgekehrt nehmen die Zusatzlasten ab

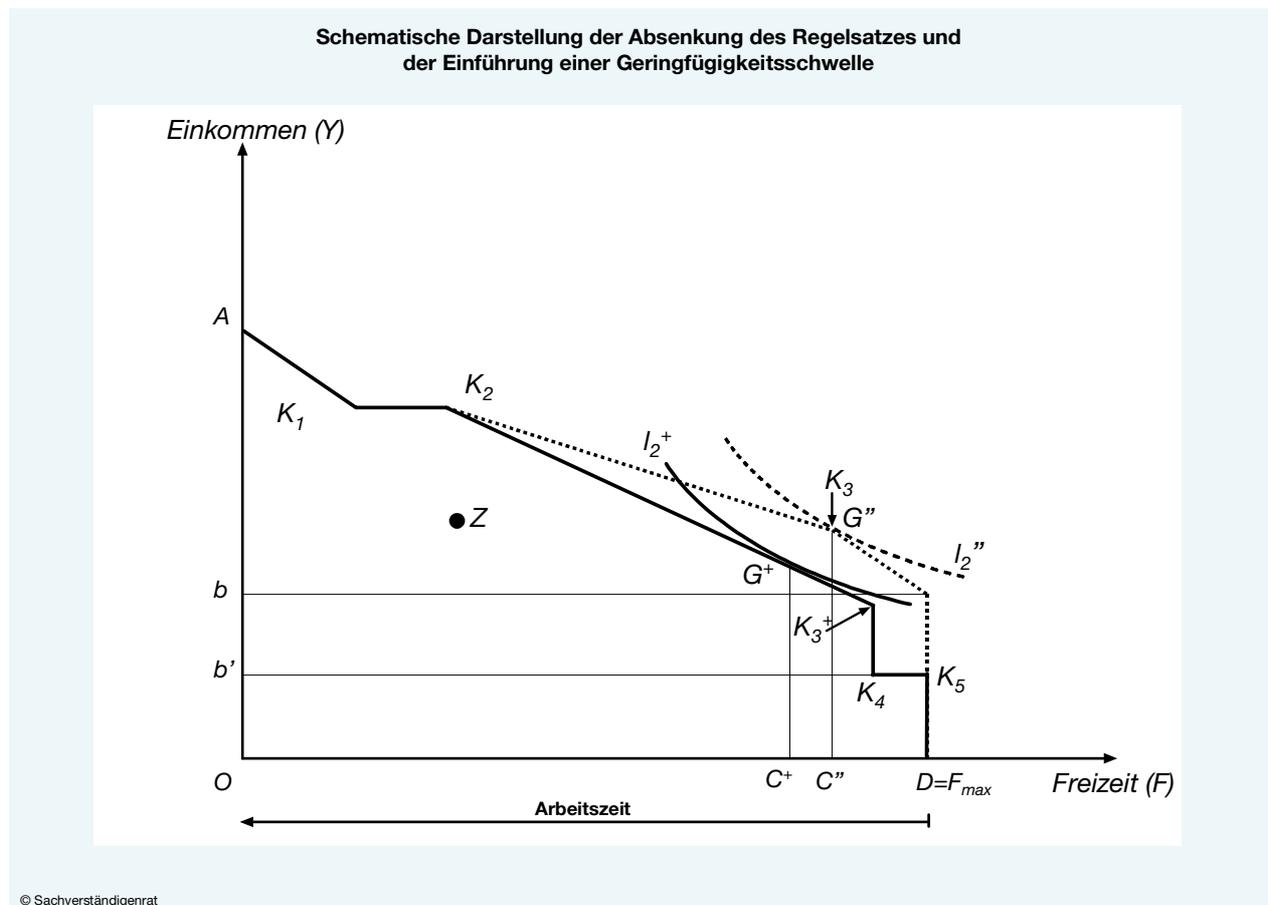
und damit die gesamtwirtschaftliche Effizienz zu, wenn auf Umverteilung ganz oder weit gehend verzichtet würde. Im Konflikt zwischen Effizienz und Umverteilung sind dann die Nutzengewinne bei den Transferempfängern mit den Nutzenverlusten derjenigen abzuwägen, die die zur Finanzierung der Transfers aufzubringenden Steuern aufbringen. Dabei lässt sich zeigen, dass so genannte „Randlösungen“ wie eine völlige Streichung des Regelsatzes von ALG II im Allgemeinen zu einer geringeren gesamtwirtschaftlichen Wohlfahrt führen als „mittlere“ Lösungen wie eine 30-prozentige Kürzung des Regelsatzes (Lohse, 2006). Ferner ist zu beachten, dass Senkungen des Regelsatzes, auch wenn sie sich de jure nur auf Erwerbsfähige beziehen, in der Wirkung innerhalb einer Bedarfsgemeinschaft nicht zielgenau sind: Es ist nämlich davon auszugehen, dass andere Haushaltsangehörige und insbesondere Kinder von der Kürzung mit betroffen sind, wenn die Kürzung auf Seiten der Erwerbsfähigen zumindest teilweise hingenommen und nicht durch Einkommen vom ersten oder zweiten Arbeitsmarkt ausgeglichen wird. Diese unerwünschten Effekte sind umso stärker, je höher die Absenkung ausfällt. Noch grundlegender ist, dass der als Begründung für weitergehende Kürzungen angeführte US-amerikanische EITC Ausdruck eines anderen Verständnisses des Sozialstaats ist, dem nicht der dem deutschen Grundgesetz verpflichtete Gedanke eines garantierten soziokulturellen Existenzminimums zugrunde liegt und der die Eigenverantwortung sowie die Grenzen der gesellschaftlichen/staatlichen Solidarität stärker in den Vordergrund rückt. Eine Nutzung der positiven Erfahrungen des EITC bedingt daher keine detailgetreue Umsetzung, sondern verspricht bezogen auf die Höhe des Leistungsniveaus auch bei einer weniger starken Kürzung noch Aussicht auf Erfolg.

107. Mit der Absenkung des Regelsatzes um 30 vH kann der Satz, mit dem hinzuverdientes Erwerbseinkommen auf die Unterstützungsleistung angerechnet wird, deutlich reduziert werden. Dabei ist wiederum unterstellt, dass der Einkommensbereich, in dem ein Anspruch auf (aufstockendes) Arbeitslosengeld II besteht, nicht verändert wird. In Verbindung mit der im ersten Modul vorgestellten Geringfügigkeitsschwelle kann der mit der Regelsatzsenkung gewonnene finanzielle Spielraum auf die **Förderung von Erwerbseinkommen** im Intervall zwischen 200 Euro und 800 Euro konzentriert und dort die Transferentzugsrate deutlich von 80 vH auf 50 vH abgesenkt werden. Die Anreize und mutmaßlichen Wirkungen, die von dieser Reduzierung der Transferentzugsrate zusammen mit der Absenkung des Regelsatzes und der Einführung der Geringfügigkeitsschwelle ausgehen, lassen sich im Rahmen des in Kapitel III vorgestellten mikroökonomischen Modellrahmens sowie anhand des Verlaufs der neuen Transferentzugsraten und dem daraus abgeleiteten Haushaltseinkommen veranschaulichen (Schaubild 18). Unterstellt ist zunächst der Fall eines Alleinstehenden.

Anknüpfend an die Darstellung in Kapitel III (Schaubild 9) ist schematisch die Änderung in der Budgetlinie wiedergegeben; der genaue Verlauf der Budgetlinie hängt weiterhin vom (tatsächlichen oder hypothetischen) Marktlohn des Individuums ab, ist aber qualitativ stets der gleiche. Der Einkommensentzug durch die Absenkung des Regelsatzes von b auf b' wirkt sich besonders stark bei geringer Arbeitszeit aus und hat als negativer Einkommenseffekt zur Folge, dass die Entscheidung zur Nichtpartizipation unattraktiver wird. Zugleich kann die Transferentzugsrate gesenkt werden – technisch gesprochen nimmt die Neigung der Budgetlinie zu –, was die Attraktivität einer Beschäftigungsaufnahme oder einer Ausweitung der Arbeitszeit zusätzlich erhöht. Die Geringfügigkeitsschwelle hat zur Folge, dass eine Ausdehnung der Arbeitszeit das verfügbare Ein-

kommen im Bereich unter 200 Euro nicht erhöht und Arbeit in diesem Bereich unattraktiv wird. Im Schaubild äußert sich die Schwelle in der horizontalen Strecke K_4K_5 , während der Bonus bei Aufnahme einer Beschäftigung mit einem Erwerbseinkommen von mehr als 200 Euro zu einem sprunghaften Anstieg $K_4K_3^+$ des verfügbaren Einkommens an der betreffenden Stelle führt.¹⁶⁾ Er stellt damit sicher, dass auch Tätigkeiten, bei denen das Einkommen aufgrund niedriger Löhne nur wenig über der Schwelle von 200 Euro liegen, für den Arbeitnehmer lohnend sind: Ab einem Bruttomonatseinkommen von knapp 330 Euro erreicht das nicht angerechnete Erwerbseinkommen das Niveau der Absenkung des Regelsatzes, so dass das Haushaltseinkommen sich auf die Höhe des Arbeitslosengelds II vor der Absenkung beläuft. Aus dem Schaubild wird ferner unmittelbar ersichtlich, dass die Reform mit einem Nutzenverlust der Leistungsbezieher einher geht (graphisch: die Indifferenzkurven liegen stets unterhalb des alten Niveaus). Dies gilt selbst dann, wenn die Individuen nach der Reform ein höheres Einkommen erzielen, denn dazu müssen sie mehr arbeiten und verfügen entsprechend über weniger Freizeit. Dieses Ergebnis mag zwar sozialpolitisch un schön erscheinen. Es ist aber die notwendige Folge der Einsicht, dass nennenswerte Arbeitsanreize und daraus resultierende Arbeitsmarkteffekte ohne eine Reduzierung des Einkommens, welches die Gesellschaft erwerbsfähigen Hilfebedürftigen garantiert, nicht zu erzielen sind und von dieser Gruppe ein stärkerer Eigenbeitrag zur Verringerung der Hilfebedürftigkeit ein-

Schaubild 18



¹⁶⁾ Zur Vereinfachung wird wie bereits in Kapitel III (Schaubild 9) auf die Wiedergabe des Bereichs mit einer Transferenzugsrate von 90 vH für Einkommensteile zwischen 800 Euro und 1 200 Euro (beziehungsweise 1 500 Euro bei Bedarfsgemeinschaften mit Kindern) verzichtet.

gefordert werden sollte. Diese Forderung erstreckt sich in geringerem Ausmaß ebenso auf bereits erwerbstätige, aber weiterhin hilfebedürftige Transferempfänger, und insofern genießt der Status quo der Einkommensposition auch bei diesen keinen absoluten Bestandsschutz. Zwar wäre eine Reform vorstellbar, die eine analoge Verbesserung der Anreizwirkungen erzielt, ohne die Einkommensposition der Transferempfänger zu verschlechtern, doch sie ginge mit immensen fiskalischen Kosten einher.

Die Wirkung der beiden **Module** ist **komplementär**: Die Absenkung des Regelsatzes verstärkt die mit der Geringfügigkeitsschwelle intendierte Konzentration der Förderung auf Einkommen oberhalb von 200 Euro, denn der mit der Kürzung der Regelleistung verbundene Einkommensentzug macht die alternative Entscheidung, nicht zu arbeiten, unattraktiver, so dass mehr Personen die Geringfügigkeitsschwelle überspringen. Umgekehrt erlaubt die Geringfügigkeitsschwelle im Einkommensbereich zwischen 200 und 800 Euro eine wesentlich stärkere Absenkung der Transferentzugsrate, als sie bei einer isolierten Absenkung des Regelsatzes möglich wäre (JG 2002 Schaubild 61).

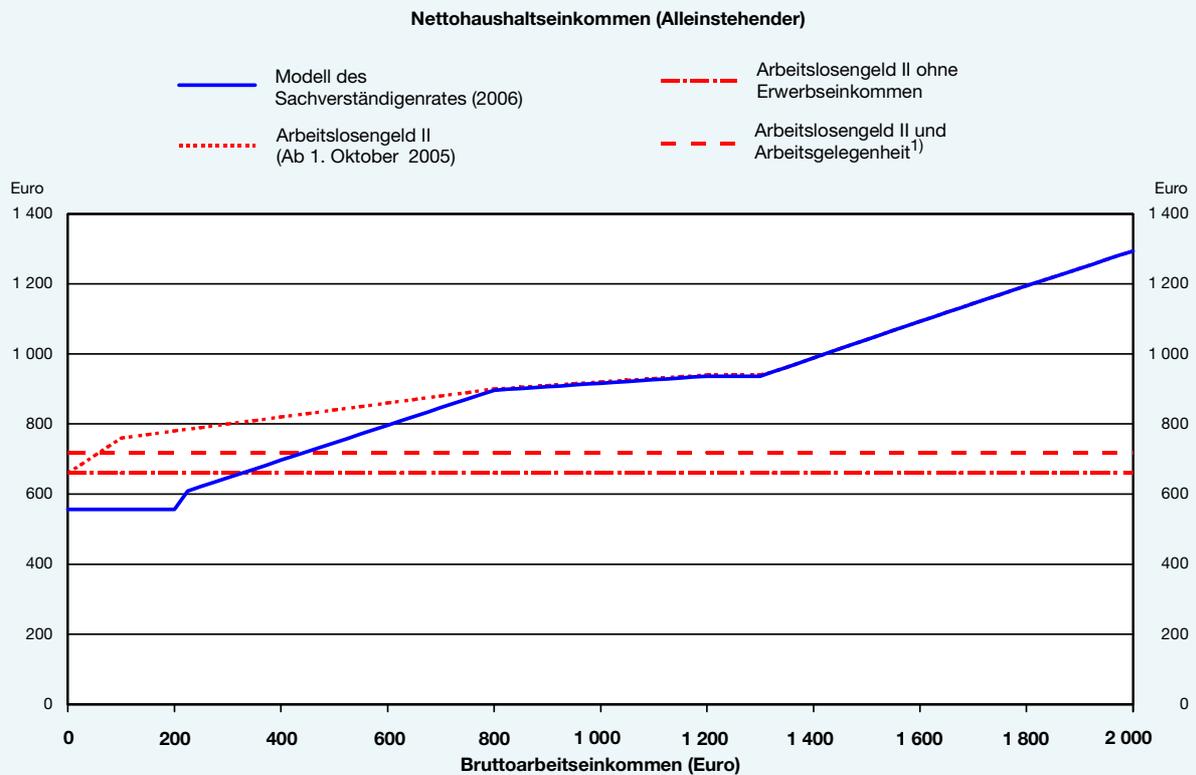
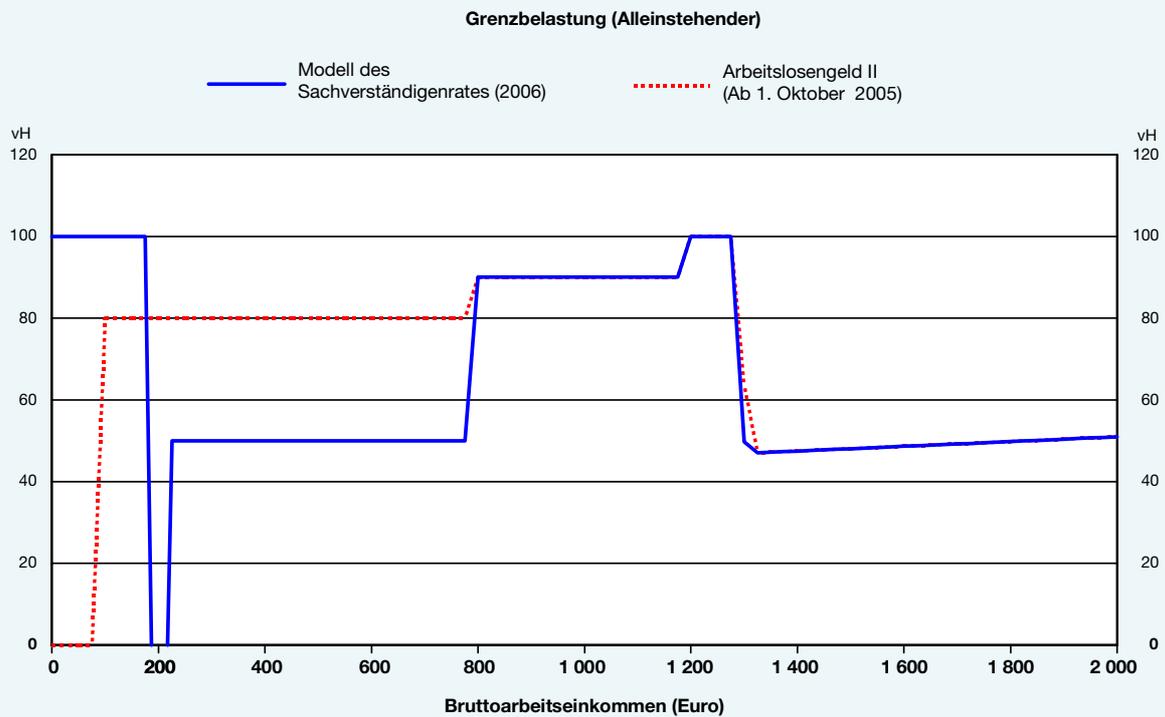
108. Der bei Beschäftigungsverhältnissen mit einem Bruttoeinkommen von mehr als 200 Euro gezahlte Bonus führt bei der Grenzbelastung zu einer Sprungstelle (Schaubild 19). Die durch die Kombination aus Regelsatzsenkung und Geringfügigkeitsschwelle möglich gewordene deutliche Reduktion der Grenzbelastung im Bereich von Einkommen zwischen 200 und 800 Euro hätte auch breiter verteilt werden können, um also die Transferentzugsrate jenseits von 800 Euro zu verringern und beispielsweise die Grenzbelastung von 100 vH im Auslaufbereich des Arbeitslosengelds II zu vermeiden. Allerdings gäbe es dann verglichen mit dem Status quo noch mehr Bedarfsgemeinschaften, deren Haushaltseinkommen niedriger wäre als im Status quo: Technisch gesprochen muss man, um den Kurvenverlauf des Haushaltseinkommens für höhere Einkommen steiler zu machen, im Bereich niedrigerer Einkommen die Steigung verringern, so dass der Aufholprozess gegenüber dem Status quo länger dauert. Die Konzentration der Entlastung auf den Bereich von 200 bis 800 Euro hat aber den großen Vorteil, dass sie die für einen Wiedereinstieg auf den ersten Arbeitsmarkt wichtigen Beschäftigungsverhältnisse mit niedrigen Stundenlöhnen und einer Wochenarbeitszeit unterhalb der einer Vollzeitstelle besonders begünstigen. Zudem ist die hier vorgeschlagene Anrechnungsregel für die Leistungsempfänger in dem genannten Bereich leicht zu vermitteln – von jedem brutto hinzuverdienten Euro verbleibt ihm netto die Hälfte.

Gehören nun der Bedarfsgemeinschaft weitere, nicht erwerbsfähige Personen an, so verlängert sich wie bereits im Status quo der Auslaufbereich. Bei weiteren erwerbsfähigen Haushaltsangehörigen ergeben sich insofern qualitativ keine Änderungen, als jeder dieser Personen die Anrechnungsfreibeträge individuell zustehen. Zu beachten ist lediglich, dass der Ausgangspunkt der Kürzung nicht der volle Regelsatz, sondern je 90 vH davon sind (§ 20 Absatz 3 SGB II). Bei der Abschätzung der Anreizeffekte sind zusätzlich die bereits an anderer Stelle erläuterten Rückwirkungen, die die Erwerbstätigkeit eines Haushaltsmitglieds auf das Verhalten eines anderen hat, zu berücksichtigen (Ziffern 46).

109. Das Arbeitslosengeld II ist im Unterschied zum Arbeitslosengeld gemäß SGB III keine Versicherungsleistung und hat neben seinem Kombilohncharakter insbesondere die zentrale Rolle einer Mindesteinkommenssicherung für hilfebedürftige Erwerbsfähige und deren Angehörige. Da-

Schaubild 19

Transferentzugsrate bei Absenkung des Regelsatzes und Einführung einer Geringfügigkeitsschwelle



1) Mehraufwandsentschädigung von 1,25 Euro pro Stunde bei 30 Wochenstunden.

mit diese Sozialleistung dieser ihrer Aufgabe auch nach der Reform unverändert gerecht wird, muss zum einen der Regelsatz für nicht erwerbsfähige Angehörige der Bedarfsgemeinschaft unverändert bleiben und zum anderen eine Absicherung für diejenigen gewährleistet werden, die wegen ihrer Erwerbsfähigkeit von der Kürzung des Regelsatzes betroffen sind, die aber – vorübergehend oder längerfristig – keine Stelle auf dem ersten Arbeitsmarkt finden. Aus diesem Grund bedarf die Absenkung zwingend einer Flankierung durch **Beschäftigungsmöglichkeiten auf dem zweiten Arbeitsmarkt**. Sie werden im Folgenden vereinfachend als Arbeitsgelegenheiten bezeichnet, obwohl sie sich in mehrfacher Hinsicht von den – in der Praxis klar dominierenden – Arbeitsgelegenheiten in der Mehraufwandsvariante gemäß § 16 Absatz 3 SGB II („Zusatzjobs“, „Ein-Euro-Jobs“) unterscheiden. Die wichtigste Änderung ist, dass die „neuen“ Arbeitsgelegenheiten unseres Vorschlags eine Aufstockung des Haushaltseinkommens lediglich auf das Niveau des bisherigen Arbeitslosengelds II erlauben, ergänzt um eine Pauschale in Höhe von monatlich 40 Euro, die der Abgeltung von Aufwendungen (Werbungskosten) im Zusammenhang mit der Erwerbstätigkeit auf dem zweiten Arbeitsmarkt dient und die der im Rahmen der Geringfügigkeitschwelle eingeführten Pauschale bei einer Tätigkeit auf dem ersten Arbeitsmarkt entspricht. Darüber hinausgehende Aufwendungen werden in Form von Sachleistungen erstattet. Der Aufstockungsbetrag wird wie bisher nicht auf die Regelleistung angerechnet. Die wöchentliche Arbeitszeit in den Arbeitsgelegenheiten beläuft sich auf 30 Stunden. Sie ist etwas niedriger als bei einer Vollzeittätigkeit angesetzt, um dem Leistungsempfänger weiterhin genügend Zeit für eine begleitende Suche nach einer Stelle auf dem ersten Arbeitsmarkt zu bieten. In den meisten Fällen dürfte das aus einer Arbeitsgelegenheit resultierende Haushaltseinkommen angesichts der beträchtlichen Wochenarbeitszeit (Punkt Z in Schaubild 18) gegenüber dem ersten Arbeitsmarkt die unattraktivere Alternative sein, das heißt, der Arbeitnehmer kann auf dem ersten Arbeitsmarkt bei einer Arbeitszeit von 30 Stunden ein höheres Haushaltseinkommen oder das Haushaltseinkommen b (zuzüglich der Pauschale von 40 Euro) mit deutlich geringerem Arbeitseinsatz erzielen. Relevant wird die Arbeitsgelegenheit somit nur für Arbeitnehmer, die ein sehr niedriges Einkommenspotential auf dem ersten Arbeitsmarkt haben oder die dort vorübergehend keinen Arbeitsplatz finden.

Die **Träger der Arbeitsgelegenheiten** erhalten für die Bereitstellung pro Teilnehmer eine Pauschale. Da die quantitative Bedeutung der Arbeitsgelegenheiten gegenüber dem Status quo zunimmt, kommt der Höhe der Pauschale für die Gesamtkosten des Maßnahmenpakets eine nicht unerhebliche Bedeutung zu. Daher muss bei der Bemessung der Pauschale und der Ausschreibung der Arbeitsgelegenheiten sowohl stärker auf Einsparmöglichkeiten geachtet wie nach dem tatsächlichen Aufwand differenziert werden. Eröffnet man die Möglichkeit, Teilnehmer an den Arbeitsgelegenheiten auf den ersten Arbeitsmarkt zu verleihen, so kann dies die Kosten des zweiten Arbeitsmarkts zusätzlich dämpfen. Verglichen mit den Personal-Service-Agenturen hätte diese Lösung aus Sicht der Träger den Vorteil, dass die Deckung des Existenzbedarfs weiterhin über das Arbeitslosengeld II erfolgt und insofern das wirtschaftliche Verleihrisiko geringer ausfällt. Klar ist aber auch, dass bei zunehmender Nähe der Arbeitsgelegenheiten zum ersten Arbeitsmarkt den Einsparungen infolge geringerer Kosten oder höherer Erlöse die Mehrbelastungen der öffentlichen Haushalte, die von der nicht zu leugnenden Gefahr einer Verdrängung regulärer Beschäftigung ausgehen, gegen gerechnet werden müssen.

110. Die derart ausgestalteten Arbeitsgelegenheiten haben im Rahmen des Vorschlags eine **Mehrfachfunktion**. Über die genannte Sicherung eines Mindesteinkommens hinaus erleichtern sie im Sinne einer Beweislastumkehr die Überprüfung der Arbeitsbereitschaft der arbeitslosen Leistungsempfänger. Diese für den Fall eines Konflikts auch gerichtsverwertbar zu überprüfen ist ein Problem, vor dem die Arbeitsvermittler seit jeher standen, und die Erfahrung hat gezeigt, dass ein Arbeitsplatzangebot das einzig wirklich wirksame Testkriterium darstellt. Die Arbeitsgelegenheiten liefern diesen Test, denn im Unterschied zum Status quo stellt die Absenkung des Leistungsniveaus nun den Regelfall dar, und der Leistungsempfänger muss im Sinne eines Workfare-Konzepts selbst aktiv werden und mit seiner Bereitschaft, auf dem zweiten Arbeitsmarkt zu arbeiten, sowie dem damit verbundenen zeitlichen Aufwand eine Gegenleistung für den ungeschmäleren Bezug der Transferleistung erbringen. Als Nebeneffekt wird damit auch eine Tätigkeit in der Schattenwirtschaft parallel zum Leistungsbezug erschwert und weniger lukrativ. Als Folge dieser Beweislastumkehr wird es Personen geben, die im Status quo die Regelleistung in voller Höhe beziehen, die aber nach der Reform eher die Leistungskürzung in Kauf nehmen, als diese durch eine (annähernde) Vollzeitätigkeit auf dem zweiten Arbeitsmarkt auszugleichen.¹⁷⁾ Da der Aufstockungsbetrag niedriger ist als bei den bisherigen Arbeitsgelegenheiten, steigt zudem die relative Attraktivität des ersten Arbeitsmarkts, das heißt, die Regelsatzsenkung und die Arbeitsgelegenheiten ergänzen sich auch in ihren Anreizwirkungen. Eine weitere Aufgabe der Arbeitsgelegenheiten könnte schließlich die Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit sein, indem für den Arbeitsmarkt wichtige Fähigkeiten (neu) vermittelt oder aufgefrischt werden. Gerade bei Langzeitarbeitslosen geht es häufig zunächst darum, den regulären Kontakt mit der Arbeitswelt (wieder) herzustellen, damit die für den Erfolg auf dem Arbeitsmarkt essentiellen Fähigkeiten vermittelt werden können, angefangen bei sozialen Kompetenzen bis hin zu berufsspezifischen Kenntnissen. Ein solches „*Training on the Job*“ bei den Arbeitsgelegenheiten besitzt allerdings im Hinblick auf berufsspezifische Fertigkeiten einen etwas zwiespältigen Charakter. Je mehr es sich um auf dem ersten Arbeitsmarkt unmittelbar verwertbares Humankapital handelt, umso größer ist die Gefahr, dass die Arbeitsgelegenheiten im Wettbewerb mit entsprechenden regulären Arbeitsplätzen stehen. Anders herum formuliert, weist man den Arbeitsgelegenheiten Tätigkeiten zu, die auf dem ersten Arbeitsmarkt nicht angeboten werden, vermindert man den diesbezüglichen Aufbau der Beschäftigungsfähigkeit der Teilnehmer an den Arbeitsgelegenheiten. Möglicherweise hilft die zusätzliche Einbeziehung von gewerblichen Arbeitsvermittlern, diesen Zielkonflikt zu entschärfen. Ferner ist zu berücksichtigen, dass die Qualifizierungsfunktion von Arbeitsgelegenheiten ebenso durch andere Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik (und dort vielleicht sogar zielgenauer) erreicht werden kann und auch aus diesem Grund bei den Arbeitsgelegenheiten nicht an erster Stelle steht.

¹⁷⁾ Die Nichtinanspruchnahme der Arbeitsgelegenheiten, ohne dass ein Erwerbseinkommen vom ersten Arbeitsmarkt vorliegt, stellt ein Signal dar, dass der Leistungsbezieher über andere Einkommensquellen verfügt oder mit der gekürzten Regelleistung auskommt. Die Vermittler in den Arbeitsgemeinschaften oder Optionskommunen könnten auf dieses Signal mit verstärkten Nachprüfungs- und Aktivierungsmaßnahmen reagieren. Aber selbst wenn die betroffenen Leistungsempfänger diese Reaktion der Vermittler voraussehen, werden sie sich nicht zwangsläufig für eine Arbeitsgelegenheit anmelden. Dies wäre für sie ja nur dann vorteilhaft, wenn sie davon ausgehen könnten, wegen ihrer Anmeldung den ungekürzten Regelsatz des Status quo beziehen zu können ohne tatsächlich die Tätigkeit in einer Arbeitsgelegenheit aufnehmen zu müssen. Ein solch strategisches Verhalten lässt sich weitgehend ausschließen, wenn von Seiten der Kommunen oder Arbeitsverwaltung glaubhaft gemacht werden kann, dass eine Anmeldung automatisch auch die Tätigkeit in einer Arbeitsgelegenheit zur Folge hat.

111. In analoger Weise gilt, dass bei einer Teilnahme an anderen Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik wie etwa Qualifizierungsmaßnahmen, die aber stets als Ermessensleistungen ausgestaltet sein müssen, die Regelleistung auf das bisherige Niveau aufgestockt wird. Eine Aufstockung auf das alte Niveau ohne Beitrag des Leistungsempfängers erfolgt künftig nur noch in den Fällen, in denen die betreuende Arbeitsgemeinschaft, Arbeitsagentur oder Optionskommune vorübergehend nicht in der Lage ist, einem Leistungsempfänger, der bereit ist, zur Aufstockung der Regelleistung auf dem zweiten Arbeitsmarkt zu arbeiten, einen Platz in einer Arbeitsgelegenheit oder eine andere nach Einschätzung des Vermittlers hilfreiche Maßnahme der aktiven Arbeitsmarktpolitik anzubieten. Sobald dies wieder möglich ist, endet der unkonditionierte Bezug des Aufstockungsbetrags.

Mittelfristig könnte geprüft werden, ob die kommunalen Beschäftigungsgesellschaften nicht als zentrale Anlaufstelle auch für andere Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik, etwa für Trainingsmaßnahmen, dienen können, um dann alle mit einer Aufstockung des Regelsatzes verbundenen Leistungen aus einer Hand bieten zu können und den Kontroll- und Verwaltungsaufwand bezüglich der Teilnahme und Kooperation der Leistungsempfänger zu verringern.

112. Auch die Überlegungen zur Rolle und Ausgestaltung der Arbeitsgelegenheiten sprechen gegen eine Absenkung des Regelsatzes für Erwerbsfähige, die, wie in der Aktivierenden Sozialhilfe vorgeschlagen, deutlich über das vorgeschlagene Niveau von 30 vH hinausgeht. Denn je stärker die Absenkung ausfällt, desto länger muss eine Person arbeiten, um sich hinsichtlich des Haushaltseinkommens mindestens so gut wie auf dem zweiten Arbeitsmarkt zu stellen; dies gilt insbesondere dann, wenn man realistischerweise davon ausgeht, dass der durch diesen Arbeitnehmer erzielbare Marktlohn zunächst gegeben ist, wenn nicht sogar sinkt. In den Arbeitsgelegenheiten sind Arbeitszeit und resultierendes Haushaltseinkommen wegen des exogenen Mindestsicherungsniveaus hingegen unverändert, so dass sie bei einer stärkeren Absenkung relativ zum ersten Arbeitsmarkt attraktiver werden. Dies wäre ein beschäftigungspolitisch unerwünschter Nebeneffekt. Zudem wird der Kreis der Personen, die die Kürzung der Regelleistung ohne Inanspruchnahme des zweiten Arbeitsmarkts akzeptieren, selbst wenn sie keine Stelle auf dem ersten Arbeitsmarkt finden, kleiner. Beides führt dazu, dass die Zahl der bereitzustellenden Arbeitsgelegenheiten drastisch wächst und möglicherweise sogar die durch die stärkere Regelsatzsenkung erzielten finanziellen Spielräume wieder aufgezehrt werden. Dies ist damit einer der gewichtigsten Einwände gegen die Aktivierende Sozialhilfe.

Modul 3: Abgabenbelastung gezielt reduzieren – Reform von Minijobs und Midijobs

113. Die beiden bisher erläuterten Module, die Absenkung des Regelsatzes und die Geringfügigkeitsschwelle, konzentrieren sich auf das Arbeitsangebot. Damit es zu einer Zunahme der Beschäftigung kommt, muss aber auch die Arbeitsnachfrage steigen. Nicht zuletzt angesichts der empirisch ermittelten hohen Arbeitsnachfrageelastizität bei einfachen Tätigkeiten setzt dies wiederum voraus, dass die Arbeitnehmerentgelte insbesondere im Niedriglohnbereich sinken. Zu einem gewissen Rückgang der Arbeitskosten kommt es zwar bereits als Folge der Angebotsausweitung und des davon ausgehenden Drucks auf das Lohnniveau. Neben dieser die Arbeitskosten bereits senkenden und die Arbeitsnachfrage stimulierenden endogenen Lohnreaktion darf als weiterer wichtiger Faktor auch der **Abgabenkeil**, das heißt die Höhe der auf geringqualifizierter Arbeit lastenden Steuern und Sozialversicherungsbeiträge, nicht außer Acht gelassen werden. Der Sachverstän-

digenrat schlägt daher zur Flankierung der beiden bereits erläuterten Maßnahmen als **drittes Modul** eine **Reform von Minijobs und Midijobs** vor, die sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse im Niedriglohnbereich gezielt entlastet und deren Attraktivität spürbar erhöht.

114. Zu diesem Zweck wird die Verdienstobergrenze für geringfügige Beschäftigungsverhältnisse von gegenwärtig 400 Euro auf 200 Euro abgesenkt und damit korrespondierend die Gleitzone der voll steuerpflichtigen Midijobs auf den Bereich von Einkommen zwischen 200 Euro und 800 Euro ausgedehnt. Die Abgabenbelastung bei den Minijobs beträgt für den Arbeitgeber 25 vH¹⁸⁾, während der Arbeitnehmer abgabenfrei gestellt bleibt. In der neuen Gleitzone für die Midijobs belaufen sich der Arbeitgeberanteil anfänglich, das heißt bei einem Bruttomonatsverdienst von 200,01 Euro, auf 15 vH und der Arbeitnehmeranteil auf anfänglich 0 vH. Anschließend werden die effektiven Beitragssätze der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer linear auf das reguläre Niveau, das bei einem Einkommen von 800 Euro erreicht wird, herangeführt (Schaubild 20).¹⁹⁾ Eine derartige Reform der Minijobs und Midijobs ist im Ergebnis eine Lohnsubvention (auch) an den Arbeitgeber. Sie hat jedoch gegenüber zielgruppenspezifischen Ansätzen wie der Beitragssatzermäßigung in der Arbeitslosenversicherung den Vorteil, dass sie für alle Arbeitnehmer im Niedrigeinkommensbereich gleichermaßen gilt und insofern weder die Gefahr von Drehtüreffekten noch von Stigmatisierungen hat. Verglichen mit Ansätzen wie Freibeträgen in den Sozialversicherungen oder einem Stufentarif (Ziffern 92 f.; JG 2005 Ziffer 344) ist die Entlastung zwar geringer, wird durch die Gleitzone aber auf die Bezieher niedriger Erwerbseinkommen konzentriert. Dies reduziert zudem die umzufinanzierenden Beitragsausfälle drastisch und damit die adversen Effekte, die typischerweise von einer Gegenfinanzierung ausgehen (JG 2005 Ziffern 576 ff.).

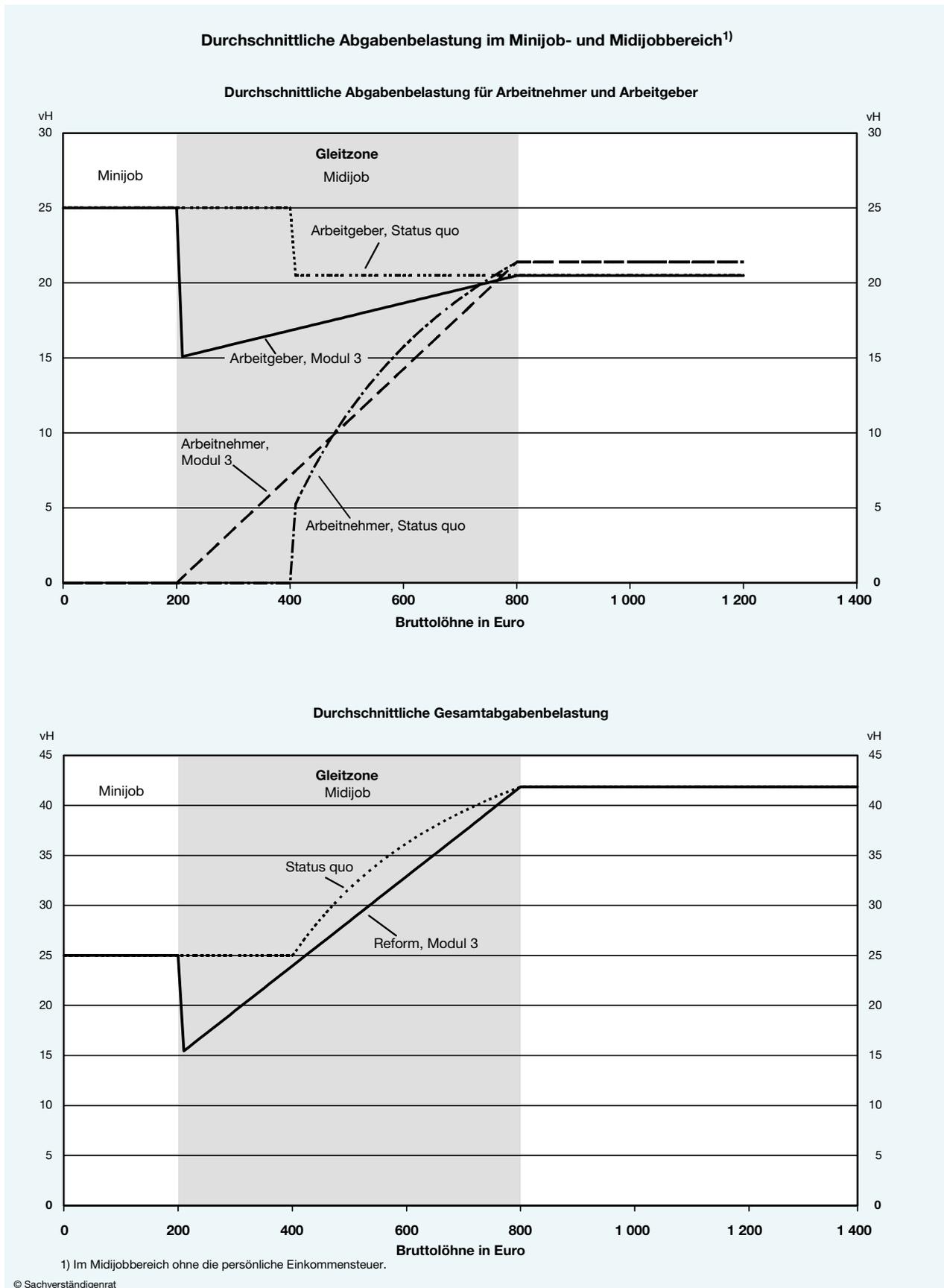
Der Effekt auf die Arbeitsnachfrage könnte zumindest kurzfristig noch verstärkt werden, wenn die Beitragssatzentlastung am Beginn der Gleitzone zur Gänze dem Arbeitgeber zugute käme. Mit Blick auf die Einkommen der Arbeitslosen wäre ein anfänglicher Arbeitnehmerbeitragssatz von 15 vH statt 0 vH nämlich unschädlich, da diese Mehrbelastung im Rahmen der Hinzuverdienstmöglichkeiten vollständig ausgeglichen würde (Ziffer 78), mit anderen Worten der Staat übernehme indirekt die Arbeitnehmerbeiträge zur Sozialversicherung der Bezieher von Arbeitslosengeld II. Mittelfristig sollte aufgrund von einsetzenden Überwälzungsprozessen die Verteilung der Zahllast der Beiträge indes eine deutlich geringere Rolle spielen (JG 2004 Kasten 18).

Für die Aufteilung des verringerten Aufkommens an Sozialversicherungsbeiträgen auf die einzelnen Zweige bieten sich mehrere Möglichkeiten an. Die Aufteilung könnte proportional zu den regulären Beitragssätzen erfolgen, wobei gegebenenfalls Sonderregelungen für den Umgang mit Kleinstansprüchen oder Beiträgen, die unter den Mindestpflichtbeiträgen liegen, erforderlich sind. Stattdessen könnte die Aufteilung auch sequentiell erfolgen, so dass bestimmte Sozialversicherungszweige erst ab einem bestimmten Bruttoeinkommen an den für den Arbeitnehmer abgeführten Beiträgen partizipieren. Generell ist zu berücksichtigen, dass die einkommensabhängigen Sozialversicherungsbeiträge in diesem niedrigen Einkommensbereich zumindest für die Gruppe der

¹⁸⁾ Daher wird vorgeschlagen, die zum 1. Juli 2006 erfolgte Erhöhung des Abgabensatzes von 25 vH auf 30 vH rückgängig zu machen. Denn mit den vorgeschlagenen Änderungen im Hinblick auf die Absenkung der Verdienstobergrenze und die Abschaffung der Minijobs im Nebenerwerb besteht kein Anlass, geringfügige Beschäftigungsverhältnisse hinsichtlich der Abgabenbelastung beim Übergang von Minijobs zu Midijobs noch stärker gegenüber sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnissen zu benachteiligen.

¹⁹⁾ Bisher ist die Gleitzone so ausgestaltet, dass statt der effektiven Beitragssätze die zu zahlenden Beiträge linear an das Belastungsniveau bei einem Bruttolohn von 800 Euro herangeführt werden, was mit höheren effektiven Beitragssätzen als bei der von uns vorgeschlagenen Ausgestaltung einhergeht (Schaubild 20).

Schaubild 20



Geringqualifizierten zu einem erheblichen Teil Steuercharakter haben dürften: In der Gesetzlichen Krankenversicherung und der Sozialen Pflegeversicherung ist dies aufgrund des überwiegenden

Pauschalcharakters der Leistungen ohnehin der Fall (JG 2005 Ziffern 560 ff.), in der Gesetzliche Rentenversicherung und der Arbeitslosenversicherung, wo grundsätzlich das Äquivalenzprinzip gilt, deshalb, weil bei derart niedrigen Erwerbseinkommen der Haushalt ohnehin einen Anspruch auf entsprechende Transferleistungen – Grundsicherung im Alter beziehungsweise Arbeitslosengeld II – hat.

115. Die Senkung der Verdienstobergrenze für Minijobs und der Rückgang der Abgabenbelastung von 25 vH auf 15 vH beim Übergang in die Gleitzone der Midijobs würden der zur Zeit geltenden Begünstigung von Minijobs gegenüber sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnissen – das Einkommen aus dem „ersten“ Minijob ist steuerfrei, und zumindest in der betrieblichen Praxis sind Minijobs deutlich flexibler einsetzbar – entgegenwirken. Geringfügige Beschäftigungsverhältnisse würden auf die Funktion beschränkt, Kleinstbeschäftigungsverhältnisse aus der Sozialversicherungspflicht herauszunehmen, um zum einen den administrativen Aufwand zu begrenzen und zum anderen einen allzu leichten Zugang zu Sozialversicherungsleistungen mit Pauschalcharakter, wie sie insbesondere im Rahmen der Gesetzlichen Krankenversicherung und der Sozialen Pflegeversicherung gewährt werden, zu verstellen. Darüber hinaus wiederholen wir den Vorschlag aus dem letzten Jahresgutachten, die Steuerbefreiung von Minijobs im Nebenerwerb abzuschaffen (JG 2005 Ziffer 285). Dies hätte zudem den Vorteil, bei einfachen Tätigkeiten den Konkurrenzdruck durch besser qualifizierte und zugleich subventionierte Nebenerwerbstätige – denn Pauschalabgabe und Nichtveranlagung der Minijobs im Nebenerwerb stellen letztlich eine Subvention dar – zu verringern.

Eine derartige Reform der Minijobs und Midijobs unterstützt auch die Wirkung der beiden anderen Module. Die Höhe der Geringfügigkeitsschwelle und die neue Minijobgrenze sind aufeinander abgestimmt, so dass sich geringfügige Beschäftigungsverhältnisse für Leistungsempfänger nicht mehr rentieren.²⁰⁾ Zudem korrespondiert die Gleitzone, in der die Belastung mit Sozialversicherungsbeiträgen reduziert wird, mit dem Einkommensbereich, in dem sich die Transferentzugsrate von 80 vH auf 50 vH verringert. Damit wird dem Befund Rechnung getragen, dass die Minijobs offenbar nur in geringem Umfang als Sprungbrett in den ersten Arbeitsmarkt fungieren. Die von den ersten beiden Modulen ausgehende Erhöhung des Arbeitsangebots wird abgesehen von der allgemeinen Senkung der Arbeitskosten auch dadurch ergänzt, dass die Absenkung der Minijobgrenze tendenziell den Konkurrenzdruck durch qualifizierte Arbeitnehmer im Niedriglohnbereich verringert (Ziffer 27).

116. Seit der Reform der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse vom 1. April 2003 und ihrer dadurch angestoßenen raschen Ausweitung wird mit dem Argument einer drohenden Verdrängung sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung immer wieder eine Beschränkung der Minijobs gefordert, während Befürworter der Reform hingegen auf die dadurch gewonnene erhöhte Flexibilität auf dem Arbeitsmarkt verweisen. Mit der hier vorgeschlagenen Reform der Minijobs und Midijobs, die auf eine erhebliche Beschneidung der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse hinausläuft, will der Sachverständigenrat jedoch keiner versteckten Re-Regulierung des Arbeitsmarkts das Wort reden. Eine **Erhöhung der Flexibilität auf dem deutschen Arbeitsmarkt** und

²⁰⁾ Werden mehrere Minijobs ausgeübt, so wird zwar die Geringfügigkeitsschwelle überschritten, doch dann muss schon nach geltendem Recht zugleich das gesamte Einkommen normal versteuert und verbeitragt werden.

die Beseitigung bestehender Verzerrungen ist ganz im Gegenteil weiterhin dringend geboten, dies gilt gerade mit Blick auf eine Verbesserung der Arbeitsmarktlage von Geringqualifizierten und Langzeitarbeitslosen (JG 2005 Ziffern 256 ff.). Eine solche Flexibilisierung muss jedoch in der Breite erfolgen, sich auf alle Arbeitsverhältnisse erstrecken und daher auch bei Tarifvertragsrecht und Kündigungsrecht ansetzen. Sie kann sich nicht wie im Fall der geringfügigen Beschäftigung auf die Einführung oder Ausweitung von Sonderbeschäftigungsformen und die damit einhergehende Schaffung zusätzlicher Verzerrungen und Ausnahmetatbestände beschränken, um so den unverkennbaren Anpassungsdruck lediglich etwas zu lindern und Normalarbeitsverhältnisse weitgehend unangetastet zu lassen. Die hier dargelegte Reform der geringfügigen Beschäftigung ist daher zugleich ein nachdrückliches Plädoyer, über die Stärkung des Kombilohncharakters des Arbeitslosengelds II hinaus die anderen arbeitsmarktpolitischen Handlungsfelder mit anzupacken.

117. Die Summe dieser drei von uns vorgeschlagenen Module stellt ein kohärentes Maßnahmenbündel dar, welches die bestehenden Regelungen konsequent fortentwickelt und in ihren Wirkungen mit Blick auf die Arbeitsmarktprobleme Geringqualifizierter schärft. Vor dem Hintergrund der positiven Erfahrungen, die in anderen Ländern mit ähnlichen Ansätzen gemacht wurden, ist zu erwarten, dass es einen spürbaren Beitrag zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit leisten kann. Entscheidend für die Beurteilung ist die tatsächliche (Netto-)Wirkung unseres Vorschlags auf Beschäftigung, Arbeitslosigkeit und die öffentlichen Haushalte. Diese Wirkungen können ex ante über eine Simulationsrechnung quantifiziert werden.

2. Quantifizierung der Modellvorschläge

118. Für die Beurteilung jedes Kombilohnmodells sind vor allem die zu erwartenden Beschäftigungseffekte beziehungsweise die mit dem Modell verbundene Reduktion der Arbeitslosigkeit von Bedeutung. Umso wichtiger ist es, eine verlässliche ex-ante Abschätzung der zu erwartenden Beschäftigungseffekte vorzunehmen. Dazu werden in der empirischen Wirtschaftsforschung auf Mikrodaten beruhende Modellsimulationen herangezogen. Sie sollen die Effekte auf dem Arbeitsmarkt nachbilden, wenn eine Politikmaßnahme, in diesem Fall ein Kombilohn, realisiert wird. Mit der Verwendung der Mikrosimulationsmodelle sind aber einige Probleme verbunden. So kann das Arbeitsangebot und dessen Änderung bei Einführung eines Kombilohns recht gut quantifiziert werden, für die Abschätzung der Arbeitsnachfrageeffekte dagegen ist das bestehende Instrumentarium bislang weit weniger ausgereift, so dass diese Reaktionen oft nur rudimentär erfasst und mit einiger Unsicherheit beziffert werden können. Deshalb sind Aussagen über die tatsächlichen Beschäftigungseffekte, die sich aus dem Zusammenspiel von Arbeitsangebots- und Arbeitsnachfrageänderungen ergeben, mit einiger Vorsicht zu interpretieren. Bei den Berechnungen des Sachverständigenrates werden im Rahmen eines Mikrosimulationsmodells die Arbeitsangebotseffekte ermittelt, die als die Obergrenzen für mögliche Beschäftigungseffekte angesehen werden können. In einem zweiten Schritt wird – in einer groben Abschätzung – aber auch die Arbeitsnachfrageseite berücksichtigt, um eine Einschätzung für die tatsächlichen Beschäftigungseffekte zu erhalten. Nachfolgend werden zunächst die Grundzüge der gängigen Mikrosimulationsmodelle zur Ableitung des Arbeitsangebots dargestellt. Sodann wird aufgezeigt, wie die Arbeitsnachfrageseite berücksichtigt werden kann, um dann auf den gesamten Beschäftigungseffekt zu schließen. In einem zweiten Teil wird das vom Sachverständigenrat für die Quantifizierung des Arbeitsangebots ver-

wendete Simulationsmodell ausführlich dargestellt. Schließlich werden die mit diesem Modell berechneten Simulationsergebnisse vorgestellt und analysiert.

Ex-ante-Quantifizierung der Beschäftigungseffekte von Politikmaßnahmen

Bestimmung der Arbeitsangebotsreaktionen

119. Grundsätzlich beruhen die Mikrosimulationsmodelle, die das Arbeitsangebot und die Arbeitsangebotsreaktionen auf die Reformmaßnahmen (ex-ante) quantifizieren, auf den gleichen Grundelementen. Dabei wird ein ökonometrisch geschätztes Arbeitsangebotsmodell mit einem Simulationsmodell des Steuer-Transfer-Systems verbunden, das einen möglichst großen Teil der hier relevanten Einnahme- und Ausgabenkomponenten des Staates abbildet. In Verbindung mit den Haushaltsdaten des SOEP kann – partialanalytisch – die Arbeitsangebotsentscheidung in Abhängigkeit von staatlichen Politikmaßnahmen recht genau und realistisch erfasst werden.

120. Das **Arbeitsangebotsmodell** stellt eine empirische Abbildung des in Kapitel III skizzierten theoretischen Modells dar. Haushalte bestimmen ihr Arbeitsangebot, indem sie eine gemeinsame – aus den Individualdaten geschätzte – Nutzenfunktion (Haushaltsnutzenfunktion) maximieren, die vom Konsum und der individuellen Freizeit abhängt (van Soest, 1995). Da in diesen Modellen von einer Ersparnisbildung abstrahiert wird, entspricht der Konsum einer Periode dem Nettoeinkommen des Haushalts.²¹⁾ Die Individuen können zwischen einer beschränkten Anzahl vorgegebener Arbeitszeitkategorien, zum Beispiel 10 - 15 Stunden oder 16 - 25 Stunden, wählen (*discrete-choice*-Ansatz). Jede betrachtete Person entscheidet sich für diejenige Arbeitszeitkategorie, die ihren Nutzen bei gegebener Budgetrestriktion maximiert. Dazu wird zu jeder Arbeitszeitkategorie aus dem Bruttoeinkommen unter Verwendung des Steuer- und Transfermodells das dazugehörige Nettoeinkommen und damit die Budgetrestriktion der Haushalte bestimmt, die die Nebenbedingung der Nutzenmaximierung darstellt. Zur Ermittlung des Haushaltsnettoeinkommens müssen die Bruttostundenlöhne bestimmt werden. Für die Nichterwerbstätigen in der verwendeten Stichprobe werden dazu in Abhängigkeit von den individuellen Merkmalen hypothetische Stundenlöhne geschätzt. In der Regel steigt das Nettoeinkommen mit dem Erwerbsumfang, so dass zwischen Konsum und Freizeit abgewogen werden muss.²²⁾

121. Unter der Annahme, dass die geschätzten Parameter der Nutzenfunktion konstant sind, können die **Arbeitsangebotsreaktionen** nach einer Politikmaßnahme ermittelt werden, indem das Arbeitsangebot unter Status-quo-Bedingungen mit dem Arbeitsangebot (bei unverändertem Bruttolohn) nach einer Änderung im Steuer- und Transfersystem verglichen wird. Insgesamt können zum Beispiel die Effekte auf die Partizipationsquote und die Effekte auf die angebotenen Arbeitsstunden infolge einer Änderung im Steuer- und Transfersystem simuliert werden.

122. Wichtig ist, dass bei der Abschätzung der Arbeitsangebotsreaktionen auch der **Haushaltszusammenhang** berücksichtigt wird. Denn die Interaktionen innerhalb eines Haushalts können

²¹⁾ Es handelt sich um statische Modelle, die intertemporale Zusammenhänge und Betrachtungsweisen, wie zum Beispiel eine Lebenseinkommensperspektive außer Acht lassen.

²²⁾ Der beobachteten Arbeitszeitkategorie wird eine haushaltsindividuelle Wahrscheinlichkeit von eins zugeordnet. Damit ist sichergestellt, dass unter Status-quo-Bedingungen das simulierte Arbeitsangebot dem beobachteten Arbeitsangebot exakt entspricht.

durchaus Einfluss auf die individuelle Arbeitsangebotsentscheidung haben. So können Transferzahlungen und Abgaben die Aufteilung des Arbeitsangebots innerhalb des Haushalts verändern. Zum Beispiel kann durch lohnbezogene Transfers das Arbeitsangebot des Transferempfängers erhöht werden, gleichzeitig kann der Partner sein Arbeitsangebot aber einschränken. Es kommt somit zu (teilweise) kompensierenden Arbeitsangebotseffekten in Paarhaushalten (Ziffer 46).²³⁾ In den Mikrosimulationsmodellen wird diesen Interaktionen Rechnung getragen, indem nicht der individuelle Nutzen maximiert wird, sondern der Haushaltsnutzen. Das Nutzenmaximierungsproblem für Alleinstehende ist dann ein Spezialfall des Haushaltsmodells (Steiner und Jacobebbinghaus, 2003). Im Rahmen von Kombilohnmodellen ist zum Beispiel zu betonen, dass auch diejenigen Personen, die nicht in den Genuss der Förderung kommen, ihr Verhalten ändern können, etwa indem sie reagieren, weil in ihrem Haushalt eine andere Person die Förderung erhält.

123. Mit Hilfe des Simulationsmodells können dann auch die Bruttolohnelastizitäten der Individuen und die Kreuzelastizitäten des Arbeitsangebots zwischen den beiden Partnern eines Haushalts ermittelt werden. Dabei zeigt sich, dass diese ermittelten **Arbeitsangebotselastizitäten** relativ gering sind (Buslei und Steiner, 1999; Steiner und Jacobebbinghaus, 2003). Bei der skizzierten Vorgehensweise zur Ermittlung des Arbeitsangebots wird die Rolle von Friktionen bei der Suche nach einem Arbeitsplatz und der unfreiwilligen Arbeitslosigkeit ignoriert (Schneider und Bonin, 2005). Implizit unterstellt ist, dass ein gewünschtes Arbeitsangebot auf dem Arbeitsmarkt auch realisiert werden kann, und ein Arbeitsangebot von null wird daher als optimale Entscheidung der Haushalte interpretiert. Allerdings können die Haushalte, in denen keine Arbeit angeboten wird, nicht nur solche umfassen, in denen die Haushaltsangehörigen nicht arbeiten wollen, weil sie die Freizeit höher schätzen, sondern auch solche, deren Angehörige nicht arbeiten, weil der Arbeitsmarkt von der Arbeitsnachfrageseite her restringiert ist. In den Schätzungen kommt es dann zu einer Reihe von **Verzerrungen**: So wird zum Beispiel bei Nichtberücksichtigung der unfreiwilligen Arbeitslosigkeit die Freizeitpräferenz zu hoch eingeschätzt und die ermittelten Arbeitsangebotselastizitäten sind tendenziell zu gering (Bargain et al., 2005). Eine gegenläufige Verzerrung ergibt sich daraus, dass ein Arbeitsangebot oder Angebotsreaktionen von Personen erfasst werden, die tatsächlich keine Stelle finden würden, für die also gar keine Nachfrage existiert. Die Arbeitsangebotselastizitäten sind dann zu hoch.

Bargain et al. (2005) vergleichen das oben dargestellte „*unconstrained model*“ mit einem Modell, das die unfreiwillige Arbeitslosigkeit berücksichtigt, („*constrained model*“) und kommen zu dem Ergebnis, dass die Verzerrungen nach oben überwiegen, also die Arbeitsangebotselastizitäten im „*unconstrained model*“ tendenziell überschätzt werden. Entsprechend müssen die berechneten Elastizitäten – obgleich nicht besonders hoch – als Obergrenzen angesehen werden (Schneider und Bonin, 2005).

Bestimmung der Arbeitsnachfragereaktionen

124. Um auf die Beschäftigungseffekte einer Politikmaßnahme schließen zu können, ist die Betrachtung der Arbeitsangebotsseite nicht hinreichend, vielmehr muss auch die Arbeitsnachfrage-

²³⁾ Ein Paarhaushalt besteht aus dem Haushaltsvorstand und einem Partner sowie gegebenenfalls möglichen anderen Haushaltsmitgliedern (insbesondere Kinder).

seite in die Betrachtung einbezogen werden. Die Arbeitsnachfragereaktionen werden oft mit empirisch ermittelten **Arbeitsnachfrageelastizitäten** aus früheren Studien abgebildet, oder die Autoren schätzen selbst eine Arbeitsnachfragefunktion (Buslei und Steiner 1999; Schneider et al. 2002), aus der dann Lohnelastizitäten abgeleitet werden. Dieser Schätzansatz beruht nicht wie die Schätzung des Arbeitsangebots auf detaillierten Mikrodaten auf der Unternehmensebene. Es werden vielmehr – neben aggregierten Daten für Sektoren aus den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen – insbesondere SOEP-Daten verwendet, da die dort erfassten Beschäftigungsverhältnisse mit Einschränkung auch die Arbeitsnachfrage widerspiegeln. Geschätzt wird dann beispielsweise ein System von Arbeitsnachfragegleichungen für verschiedene Kategorien von Arbeitskräften, welches aus einem produktionstheoretisch fundierten Kostenminimierungsproblem der Unternehmen abgeleitet wird.

Die **Ergebnisse dieser Schätzungen** zeigen zum Beispiel, dass die Nachfrageelastizität hinsichtlich Beziehern niedriger Lohnneinkommen betragsmäßig größer ist als für Bezieher höherer Erwerbseinkommen (Schneider et al., 2002). Zudem lässt sich in der Regel feststellen, dass die Elastizitäten mit zunehmendem Qualifikationsniveau betragsmäßig abnehmen. Eine Ausnahme bilden die Studien von Fitzenberger und Franz (2001) sowie Addison et al. (2005), die zwar für den Dienstleistungssektor eine größere Arbeitsnachfrageelastizität von Geringqualifizierten im Vergleich zu Qualifizierten feststellen, im Verarbeitenden Gewerbe aber das umgekehrte Resultat finden. Dies könnte ein Hinweis darauf sein, dass im Verarbeitenden Gewerbe der Bedarf an Arbeit von gering Qualifizierten nicht besonders hoch ist, zum Beispiel weil viele dieser Tätigkeiten bereits ausgelagert wurden und dann als Dienstleistungen in der Statistik auftauchen oder weil sie aus dem Ausland bezogen werden.

125. Ein Kombilohnmodell führt entweder durch eine direkte Förderung der Arbeitgeber oder indirekt durch eine Veränderung des Lohnniveaus im geförderten Bereich zu einer Änderung der Faktorpreise und Faktorpreisrelationen. Mit Hilfe der empirisch ermittelten Elastizitäten kann dann die Änderung des nachgefragten Arbeitsvolumens in den einzelnen Kategorien (zum Beispiel gering qualifizierte Frauen) abgeleitet und in eine Änderung der Nachfrage nach Personen umgerechnet werden.

126. Allerdings darf nicht nur die Änderung der Arbeitsnachfrage in den subventionierten Bereichen betrachtet werden, sondern man muss auch berücksichtigen, dass die Subventionierung in den unteren Einkommensbereichen oder von Geringqualifizierten die Nachfrage nach Arbeit in den höheren, nicht subventionierten Einkommensklassen beziehungsweise nach höher Qualifizierten reduzieren kann. Diese substitutiven oder komplementären Beziehungen können mit Kreuzelastizitäten der Faktornachfrage erfasst werden. Buslei und Steiner (1999) ermitteln hierfür allerdings relativ geringe Elastizitäten. So sind zum Beispiel Geringqualifizierte Substitute für Qualifizierte, aber nur in einem schwachen Ausmaß.

127. Insgesamt kann man festhalten, dass in allen bislang vorliegenden Studien, die mithilfe von Mikrosimulationsmodellen die Beschäftigungseffekte von Kombilöhnen abzuschätzen versuchen, die Arbeitsnachfrageseite weit weniger genau abgebildet wird und entsprechende Effekte schlechter abgeschätzt werden können, als es für die Angebotsseite der Fall ist.

Der gesamte Beschäftigungseffekt

128. Sowohl eine empirisch ermittelte Zunahme des Arbeitsangebots als auch eine empirisch ermittelte Zunahme der Arbeitsnachfrage ist noch nicht gleichzusetzen mit einer entsprechenden Erhöhung der Beschäftigung. Letztlich ergibt sich der gesamte Beschäftigungseffekt, indem entweder zusätzliche Nachfrage und zusätzliches Angebot gegenübergestellt werden und die „kleinere“ Seite den maximal erzielbaren Gesamteffekt bestimmt (Schneider et al., 2002)²⁴⁾ oder indem das Arbeitsangebot mit **Arbeitsnachfrageelastizitäten** „verknüpft“ und daraus eine Lohnänderung generiert wird, die wiederum mit dem Arbeitsangebotsmodell abgeglichen wird. Je größer die Nachfrageelastizität (als Absolutbetrag) ist, desto geringer ist die erforderliche Lohnsenkung und desto weniger werden sich der ermittelte Arbeitsangebotseffekt und der letztlich interessierende Beschäftigungseffekt unterscheiden. Ist die Arbeitsnachfrage vollkommen elastisch, bleibt der Marktlohn konstant, und der Arbeitsangebotseffekt entspricht dem Beschäftigungseffekt. Zudem wird sich eine empirisch ermittelte Zunahme des Arbeitsangebots dann nicht sehr vom gesamten Beschäftigungseffekt unterscheiden, wenn bei gegebener relativ elastischer Arbeitsnachfrage die Elastizität des Arbeitsangebots gering ist, wenn also das Arbeitsangebot auf eine Lohnänderung nicht zu stark reagiert (Ziffer 49).

129. Zu berücksichtigen ist hierbei grundsätzlich, dass ein solches Vorgehen zur Ermittlung des gesamten Beschäftigungseffekts letztlich von einer vereinfachten Vorstellung des Arbeitsmarkts ausgeht. Denn implizit wird ein wettbewerblich organisierter Arbeitsmarkt im Sinne des neoklassischen Standardmodells unterstellt. Einflussfaktoren wie Marktmacht oder Matching-Prozesse können nur in dem oben dargestellten **QERU-Modell** erfasst werden (Ziffern 53 ff.), das aber als makroökonomisches Modell nicht die Berücksichtigung der Heterogenität der Individuen und Haushalte erlaubt. Diese Faktoren wirken für sich genommen zunächst einmal dämpfend auf die Höhe des Beschäftigungseffekts. Das QERU-Modell zeigt aber, dass eine Politikänderung wie die Absenkung des Anspruchslohns Rückwirkungen beispielsweise auf die Lohnsetzung auch außerhalb des Niedriglohnbereichs oder die Suchintensität von Arbeitslosen (und folglich die Wirksamkeit des Matchingprozesses) hat, die die Beschäftigung tendenziell erhöhen. Der Nettoeffekt, den die Berücksichtigung einer komplexeren und realistischeren Struktur des Arbeitsmarkts auf den gemessenen Beschäftigungseffekt hat, ist insofern nicht zwingend negativ.

Zwischenfazit

130. Festzuhalten ist, dass mit den Mikrosimulationsmodellen Arbeitsangebotsreaktionen hinreichend gut erfasst werden können. Durch die Integration eines Simulationsmodells des Steuer- und Transfersystems in ein Arbeitsangebotsmodell können zudem die fiskalischen Kosten und der von einer Maßnahme betroffene Personenkreis gut abgeschätzt werden. Auch mögliche Auswirkungen im Steuer-Transfer-System, die aus den Arbeitsangebotsreaktionen erwachsen, können hinreichend realistisch abgebildet werden. Weniger verlässlich werden die Ergebnisse, wenn der gesamte Beschäftigungseffekt quantifiziert werden muss, da die Arbeitsnachfrageseite oft nur rudimentär berücksichtigt werden kann. Entsprechend sind die vorgestellten Mikrosimulationsmodelle zur Quantifizierung der Beschäftigungseffekte eines Kombilohnmodells, das zum Beispiel wie die

²⁴⁾ Es handelt sich auch dann nur um einen Maximizeffekt, da zum Beispiel noch „Matching-Probleme“, das heißt Friktionen beim Zusammenfinden von offenen Stellen und Arbeitsuchenden, auftreten können.

Magdeburger Alternative über direkte Lohnzuschüsse oder eine Reduktion der Arbeitgeberbeiträge direkt an der Arbeitsnachfrage ansetzt, kaum geeignet. Aufgrund der Probleme bei der Berücksichtigung der Arbeitsnachfrage wird zur Quantifizierung der Auswirkungen der vom Sachverständigenrat zur Diskussion gestellten Reformoptionen zunächst auf die Arbeitsangebotsreaktionen abgestellt. Hier ist im Rahmen eines Mikrosimulationsmodells eine detaillierte und empirisch fundierte Quantifizierung möglich. Um zumindest einen Eindruck von den gesamten Beschäftigungseffekten zu erlangen, wird aber auch die Arbeitsnachfrageseite ansatzweise berücksichtigt und in die Berechnungen integriert.

Verwendetes Simulationsmodell und Datenbasis

Modellspezifikation

131. Das vom Sachverständigenrat zur Quantifizierung der Arbeitsangebotseffekte verwendete Modell beruht auf dem zuvor skizzierten Arbeitsangebotsmodell, in dem die Haushalte eine Nutzenfunktion in Abhängigkeit von der zur Verfügung stehenden Freizeit und von dem mit dem Nettoeinkommen erreichbaren Konsum maximieren (Ziffern 120 ff.). Das Nettoeinkommen des Haushalts wiederum ist eine Funktion der Bruttolohnsatzes, der gewählten Arbeitsstunden und des geltenden Steuer- und Transfersystems. Unter Berücksichtigung der Steuer- und Transferregelungen lassen sich aus dem Bruttoeinkommen des Haushalts für jede zugelassene Arbeitszeit das dazugehörige Nettoeinkommen und damit der zugehörige Konsum berechnen. Mit Blick auf die Paarausgaben wird ein so genanntes unitäres Entscheidungsmodell verwendet, welches davon ausgeht, dass die Haushaltsmitglieder eine gemeinsame Nutzenfunktion, in die die jeweilige Arbeitszeit der beiden Partner sowie das gemeinsam erreichte Nettoeinkommen eingehen, maximieren (Hausmann und Ruud, 1984). Dies bedeutet, dass der gemeinsame Nutzen der Partner nicht von der Aufteilung des Konsums auf die beiden Partner abhängt.

Die für die Schätzung des empirischen Modells verwendeten Haushaltsdaten stammen aus dem Sozio-oekonomischen Panel (SOEP), Welle 2005. Dabei wird die größte mögliche Stichprobe ausgewählt; nicht berücksichtigt werden nur Haushalte, bei denen für die Schätzung und Simulation des empirischen Modells erforderliche Variablen – dies sind insbesondere Angaben zu Erwerbsstatus, Arbeitszeit und Stellung im Haushalt – fehlen.

Da systematische Unterschiede im Arbeitsangebotsverhalten der verschiedenen Haushaltstypen zu erwarten sind, wird das Arbeitsangebotsmodell für die verschiedenen Typen jeweils getrennt geschätzt und simuliert. Entsprechend muss eine Kategorisierung der Haushalte vorgenommen werden. Bei den Einpersonenhaushalten werden die Schätzungen außerdem getrennt für Frauen und Männer durchgeführt.²⁵⁾

Die **Kategorisierung der Individuen** erfolgt danach, ob ihr Arbeitsangebot fix oder variabel ist. Als Personen mit fixem Arbeitsangebot – gegebenenfalls in Höhe von null Stunden – werden ge-

²⁵⁾ Auf eine Trennung der Geschlechter wird bei den Alleinerziehenden verzichtet, da in diesem Haushaltstyp nur sehr wenige Männer beobachtet werden. Stattdessen wird der geschlechtsspezifische Verhaltens Einfluss mit Hilfe eines interagierten Modells bei den erklärenden Variablen berücksichtigt. Dies ermöglicht auch für diesen Haushaltstyp die Identifikation spezifischer Arbeitsangebotselastizitäten von Frauen und Männern.

zählt: Personen in Altersteilzeit, im Wehr- oder Zivildienst, Behinderte, Rentner, Personen über 60 Jahre, Personen in Ausbildung, Beamte, Selbständige sowie Personen im Erziehungsurlaub. Darüber hinaus wird vereinfachend angenommen, dass das Arbeitsangebot aller Kinder, die noch im Haushalt ihrer Eltern leben, fix ist.²⁶⁾

Die **Kategorisierung der Haushalte** folgt der Haushaltsstruktur. Unterschieden werden: Einpersonenhaushalte (Haushaltstyp A), Alleinerziehende (Haushaltstyp B), verheiratete oder unverheiratete Paare mit oder ohne Kinder, bei denen ein Partner ein fixes Arbeitsangebot aufweist (Haushaltstyp C) sowie verheiratete oder unverheiratete Paare mit oder ohne Kinder, bei denen beide Partner ein variables Arbeitsangebot zeigen (Haushaltstyp D). Nicht betrachtet werden Einpersonenhaushalte und Alleinerziehende mit fixem Arbeitsangebot sowie Paarhaushalte, in denen das Arbeitsangebot beider Partner fix ist.²⁷⁾

In der Summe verbleiben nach diesen Einschränkungen für die Analyse 24,428 Millionen Personen, die dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen und ein potentiell variables Arbeitsangebot aufweisen. Davon gehören 22,9 vH dem Haushaltstyp A, 6,2 vH dem Haushaltstyp B, 13,1 vH dem Haushaltstyp C und 57,7 vH dem Haushaltstyp D an. Der Anteil der Männer beträgt 49,1 vH, der der Frauen 50,9 vH.

132. Van Soest (1995) folgend sind die **Wahlmöglichkeiten der Haushalte** bei der Arbeitszeit auf eine diskrete Anzahl von Alternativen beschränkt. Dieser Ansatz vereinfacht die Schätzung und die Simulation des Arbeitsangebotsmodells erheblich: Die Budgetrestriktion des Haushalts muss nicht für einen stetigen Verlauf von Arbeitszeiten evaluiert werden. Dies ermöglicht die detailgetreue Nachbildung des die Arbeitsangebotsentscheidung beeinflussenden Steuer-Transfer-Systems. Zudem legt die zu beobachtende Verteilung der Arbeitszeiten nahe, dass der Handlungsspielraum bei Entscheidungen über die Arbeitszeit de facto auf wenige Möglichkeiten beschränkt ist.

Ein Nachteil dieses Ansatzes sind Rundungsprobleme, die durch die Reduktion der Auswahlmöglichkeiten auf wenige Stundenkategorien entstehen. Die Simulationen gehen für jedes Individuum vom mittleren Stundenangebot (und dem damit verbundenen hypothetischen Einkommen) in den möglichen Arbeitszeitkategorien aus. Daher kann es vorkommen, dass das Individuum in der simulierten Ausgangssituation mehr oder weniger arbeitet beziehungsweise verdient als in den Daten beobachtet. Im Mittel dürften sich solche Rundungsfehler jedoch weitgehend ausgleichen.²⁸⁾

Das ökonometrische Modell unterstellt, dass der Haushalt diejenige Arbeitszeitkategorie wählt, die ihm in Abhängigkeit von Freizeit und Konsum den höchsten Nutzen verschafft. In Kombination mit einer spezifischen Annahme über die Verteilung der individuellen Störterme des Nutzenmodells führt dies zum so genannten konditionalen Logit-Modell. Mit diesem Modell lassen sich die

²⁶⁾ Diese Annahme trifft gemäß der zuvor gegebenen Definition auf die weitaus meisten Kinder zu, die noch im Haushalt ihrer Eltern sind, da sie sich noch in Ausbildung befinden.

²⁷⁾ Ausgeschlossen werden außerdem Mehr-Generationen-Haushalte, für die die zu treffende strukturelle Annahme, dass alle Nettoeinkommen zu einem gemeinsamen Konsumbündel zusammengefasst werden, problematisch wäre.

²⁸⁾ Der Hinweis auf Rundungsfehler ist wichtig, weil er mögliche Ungenauigkeiten, die beim Ausweis der Anzahl der Minijob und Midijobs auftreten, erklärt. Bei Erhöhung (Verringerung) der Stundenzahl gegenüber der tatsächlich geleisteten Arbeitszeit wird möglicherweise die Minijob-Grenze überschritten (unterschritten).

Parameter einer vorzugebenden direkten Nutzenfunktion mit dem Maximum-Likelihood-Verfahren schätzen.

133. Konkret wird unterstellt, dass Individuen unabhängig vom Haushaltstyp über eine Zeitausstattung von 80 Stunden pro Woche verfügen und zwischen **sechs verschiedenen wöchentlichen Arbeitszeiten** auswählen können: 0, 10, 20, 30, 40, und 48 Stunden für Frauen beziehungsweise 50 Stunden für Männer. Die in der Stichprobe vorkommenden Arbeitszeiten werden entsprechend gerundet. Die Rundung erfolgt nach folgendem Schema: größer 0 bis 15 Stunden gleich 10 Stunden; größer 15 bis 25 Stunden gleich 20 Stunden; größer 25 bis 35 Stunden gleich 30 Stunden; größer 35 bis 45 Stunden gleich 40 Stunden; größer 45 Stunden gleich 48 beziehungsweise 50 Stunden. Die zugeordnete Stundenkategorie entspricht jeweils in etwa dem Median der beobachteten Arbeitszeiten in den Arbeitszeitkategorien. Als Arbeitszeit wird nicht die vertraglich vereinbarte, sondern die durchschnittliche tatsächliche Wochenarbeitszeit der Individuen einschließlich regelmäßig geleisteter Überstunden verwendet.

134. Zusätzlich zu den durch die Arbeitszeit definierten Wahlmöglichkeiten gibt es eine **Entscheidungskategorie „400-Euro-Job“**. Diese über den Verdienst abgegrenzte Alternative mit einem fixen Monatseinkommen trägt der Tatsache Rechnung, dass wegen der geltenden Regelungen zur geringfügigen Beschäftigung ein nennenswerter Anteil der Beschäftigten mit ihrem Einkommen an dieser oberen Einkommensgrenze der Mini-Jobs liegt,²⁹⁾ dass also gerade die Verdiensthöhe und weniger die Arbeitszeit von Bedeutung ist. Für die Schätzungen werden alle Individuen mit beobachteten Monatseinkommen zwischen 375 und 400 Euro dieser Handlungsalternative zugerechnet. Monatseinkommen zwischen 375 und 399 Euro werden entsprechend aufgerundet. Jede Wahlmöglichkeit ist durch eine Kombination von Einkommen und Arbeitszeit charakterisiert. Um die Arbeitszeit bei Wahl eines 400-Euro-Jobs zu bestimmen, wird das Bruttoeinkommen von 400 Euro durch den beobachteten oder geschätzten Stundenlohn der Individuen dividiert.

135. Die gewählte Spezifikation führt bei Paarhaushalten, bei denen beide Partner ein flexibles Arbeitsangebot aufweisen (Haushaltstyp D) zu 49 möglichen Kombinationen von Wochenarbeitszeiten und Konsum. Bei Paarhaushalten, in denen nur ein Partner ein flexibles Arbeitsangebot aufweist, sind dagegen nur die sieben Handlungsoptionen dieses Partners zu berücksichtigen (sechs verschiedene Arbeitszeiten und die Kategorie 400-Euro-Job). Die Entscheidung des anderen Partners wird als gegeben betrachtet. Das Bruttoeinkommen und die Arbeitszeit dieses Partners sind über die Handlungsalternativen hinweg konstant. Dennoch beeinflusst der Partner mit fixem Angebot die Entscheidung des Partners mit flexiblem Angebot: erstens über seinen Beitrag zum Nettoeinkommen des Haushalts, zweitens über den Nutzen, den gemeinsam verfügbare Freizeit der Partner stiftet. Insofern unterscheidet sich das Entscheidungsproblem bei Haushaltstyp C fundamental von demjenigen bei Einpersonenhaushalten beziehungsweise Alleinerziehenden, die im Modell ebenfalls über sieben Handlungsalternativen verfügen.

²⁹⁾ Dennoch ist die Zahl der geringfügig Beschäftigten deutlich kleiner als die Zahl der insgesamt vorhandenen Minijobs. Der Grund ist neben einer allgemeinen Untererfassung der geringfügigen Beschäftigung, dass das Sozio-oekonomische Panel detaillierte Informationen nur über die Hauptbeschäftigung der befragten Personen erhebt. Dies bedeutet: Geringfügige Beschäftigungsverhältnisse, die als Zweit-tätigkeit ausgeübt werden, sind in den Daten und damit in den Rechnungen nicht erfasst.

136. Bei Haushalten, in denen Kinder leben, werden, wie zuvor erläutert, die **Arbeitsangebotsentscheidung der Kinder** und damit das gegebenenfalls erzielte Bruttoeinkommen als gegeben, sprich unverändert, betrachtet. Anders als bei der Behandlung des Partners in Paarhaushalten wird nicht unterstellt, dass die vorhandene Freizeit des Kindes in die Nutzenfunktion der Eltern einfließt. Gleichwohl wird angenommen, dass Eltern und Kinder eine „Bedarfsgemeinschaft“ bilden, das heißt, das gegebenenfalls vorhandene Einkommen der Kinder fließt in das Nutzen stiftende Nettoeinkommen des Haushalts ein und kann daher die Arbeitsangebotsentscheidung der Eltern beeinflussen.

137. Um die von uns vorgeschlagene Reform zu simulieren, muss, insbesondere für die Abschätzung des Moduls 2, die Möglichkeit der **Arbeitsgelegenheiten** in das Modell integriert werden. Dazu wurde das Angebot einer öffentlich bereitgestellten Arbeitsgelegenheit im Umfang von 30 Stunden gegen eine Aufwandsentschädigung als zusätzliche Wahlmöglichkeit modelliert. Hierzu wird zum einen das Nettoeinkommen des Haushalts bei Annahme einer Beschäftigung am regulären Arbeitsmarkt im Umfang von 30 Stunden, zum anderen das Nettoeinkommen bei Annahme der Arbeitsgelegenheit von 30 Stunden ermittelt. Für die Haushalte ist de facto immer nur eine dieser beiden Optionen relevant. Da die mit den Alternativen verbundene Arbeitszeit identisch ist, stiftet gemäß dem neoklassischen Arbeitsangebotsmodell unter sonst gleichen Umständen diejenige den höheren Nutzen, die mit dem höheren Nettoeinkommen verbunden ist. Entsprechend verbleibt zur Simulation der Reformeffekte nur diejenige 30-Stunden-Alternative im Satz der Wahlmöglichkeiten des Haushalts, die das höhere Nettoeinkommen bietet.³⁰⁾ Unterschieden werden zwei Szenarien. Im freiwilligen Szenario A kann der Haushalt zwischen einem Arbeitsangebot auf dem ersten Arbeitsmarkt und einer Arbeitsgelegenheit frei wählen. Im Zwangsszenario B werden Personen, die sich für ein Arbeitsangebot von null Stunden entscheiden, alle Transfers gestrichen. Im Ergebnis besteht daher ein mittelbarer Zwang zur Tätigkeit in einer Arbeitsgelegenheit, wenn ein erwerbsfähiger Leistungsempfänger weiterhin staatliche Transfers beziehen will.

Das SOEP erfasst für die Welle des Jahres 2005 auch die Tätigkeit in einer Arbeitsgelegenheit. Allerdings ist die Zahl der betreffenden Personen im Datensatz vergleichsweise gering, und die meisten von ihnen geben zudem an, arbeitslos gemeldet zu sein, obwohl dies bei einer Tätigkeit in einer Arbeitsgelegenheit mit einer Wochenarbeitszeit von mindestens 15 Stunden eigentlich ausgeschlossen sein sollte. Zu berücksichtigen ist ferner, dass die Zahl der Arbeitsgelegenheiten im Verlauf des Jahres 2005 rapide zunahm, das heißt, je nachdem, wann genau die Befragung der im SOEP enthaltenen Haushalte erfolgte, kann es zu einer Untererfassung gekommen sein. Da zudem nicht klar ist, ob die in den Daten erfassten Arbeitsgelegenheiten von den betreffenden Personen freiwillig, mit anderen Worten auf eigene Initiative, oder auf Verlangen ihres Arbeitsvermittlers aufgenommen wurden, wurde in den Simulationsrechnungen auf eine Modellierung der bisherigen Arbeitsgelegenheiten als eigenständige Entscheidungskategorie verzichtet.

138. Für jede Handlungsalternative muss das dem Haushalt zur Verfügung stehende **entsprechende Nettoeinkommen** ermittelt werden. Ausgangspunkt der Berechnung ist das erzielte Bruttoeinkommen. Dies ergibt sich mit Ausnahme der 400 Euro-Kategorie als Produkt von Bruttostundenlohnsatz und Arbeitszeit. Hierbei wird, wie in der Literatur üblich, unterstellt, dass der

³⁰⁾ Zu beachten ist, dass die simulierte Zahl der benötigten Arbeitsgelegenheiten geringer ist als die Zahl der Personen, für die die Arbeitsgelegenheit günstiger ist als eine Tätigkeit von ebenfalls 30 Stunden am ersten Arbeitsmarkt. Denn für Personen, für die dies zutrifft, kann prinzipiell auch die Wahl einer der übrigen Arbeitszeitkategorien optimal sein.

Bruttostundenlohnsatz nicht mit der Arbeitszeit variiert. Der Bruttostundenlohnsatz wird nur für Individuen beobachtet, die arbeiten. Für nicht beschäftigte Individuen muss der Lohnsatz dagegen geschätzt werden.

Dies geschieht mit Hilfe einer Lohnregression vom Mincer-Typ, in die insbesondere die Berufserfahrung (angenähert durch das Alter) und die Qualifikation der Individuen einfließen. Die Lohnregression wird getrennt für Frauen und Männer durchgeführt. Bei beiden Geschlechtern wird dabei der Tatsache Rechnung getragen, dass die Erwerbstätigen eine positiv selektierte Gruppe sind,³¹⁾ indem bei der Lohnregression eine Selektionskorrektur vorgenommen wird (Heckman, 1979). Als erklärende Variablen der Arbeitsmarktteilnahme dienen hierbei bei Männern der Familienstand, das Vorliegen einer Schwerbehinderung und die Abhängigkeit von Sozialhilfe, bei den Frauen zusätzlich die Anzahl der Kinder im Haushalt und das Vorhandensein eines Pflegefalls im Haushalt.

139. Aus dem zu jeder Arbeitszeitkategorie gehörenden individuellen Bruttoeinkommen wird durch Anwendung eines **Modells des deutschen Steuer-Transfer-Systems** das zugehörige hypothetische Haushaltsnettoeinkommen abgeleitet. Dieses Modell geht davon aus, dass verheiratete und unverheiratete Partner und im Haushalt lebende Kinder eine „Bedarfsgemeinschaft“ beziehungsweise Erwerbsgemeinschaft bilden.

Im Einzelnen erfasst dieses Modell, das die Gesetzeslage zum Zeitpunkt der Beobachtung der Arbeitsangebotsentscheidung abbildet, folgende Elemente:

- **Lohn- und Einkommensteuer:** Unverheiratete Paare und im Haushalt lebende Kinder werden individuell zur Einkommensteuer veranlagt. Verheiratete Paare haben die Wahl zwischen einer Besteuerung nach einer Kombination der Steuerklassen III und V und einer Besteuerung nach Steuerklasse IV für beide Partner. Die Bestimmung der Steuerklassen hat praktische Bedeutung, weil sie das für die Berechnung der Transferansprüche relevante laufende individuelle Nettoeinkommen berührt. Zur Ermittlung der Einkommensteuer werden die allgemein zu gewährenden Steuerabsetzbeträge (zum Beispiel Werbungskostenpauschale, Vorsorgepauschale, Schwerbehindertenfreibetrag im Fall einer Schwerbehinderung) in Ansatz gebracht.
- **Beiträge** zur Gesetzlichen Rentenversicherung, Arbeitslosenversicherung, Gesetzlichen Krankenversicherung und Sozialen Pflegeversicherung: Auf der Arbeitnehmerseite werden hierbei die gleitende Steigerung der Sozialversicherungsbeiträge im Bereich der Midijobs sowie die jeweils geltenden Beitragsbemessungsgrenzen berücksichtigt. Bei der Gesetzlichen Krankenversicherung wird für alle Individuen der durchschnittliche Beitragssatz der Krankenversicherung zugrunde gelegt, weil der tatsächliche Beitragssatz nicht bekannt ist.
- Regelungen im **Bereich von Minijobs und Midijobs:** Einkommen unter 400 Euro bleiben für das Individuum steuer- und abgabenfrei. Das Modell erfasst grundsätzlich nur die Haupterwerbstätigkeit der Individuen, da nur für diese Informationen in den Daten vorliegen. Die vorkommende Kombination einer Vollerwerbstätigkeit mit einem Minijob kann nicht abgebildet werden. Die Abgaben der Arbeitgeber auf Minijobs und Midijobs (pauschalierte Beiträge und

³¹⁾ Dies bedeutet, dass die Wahrscheinlichkeit, tätig zu sein, systematisch höher ist, wenn der erzielbare Stundenlohnsatz höher ist. Mit anderen Worten: Personen mit besseren Fähigkeiten sind systematisch häufiger am Arbeitsmarkt präsent.

Lohnsteuer auf Minijobs, Beiträge auf Midijobs) beeinflussen die Arbeitsangebotsentscheidung der Haushalte nicht, werden aber modelliert, um eine vollständige Erfassung der Budgetwirkungen der zu simulierenden Reformen zu erreichen. Hinsichtlich der vom Arbeitgeber abzuführenden Abgaben ist der Rechtsstand zum 30. Juni 2006 unterstellt, das heißt, die Arbeitgeberpauschale beläuft sich auf insgesamt 25 vH.

Auf eine Modellierung der erhöhten Pauschale in Höhe von 30 vH wird aus einer Reihe von Gründen verzichtet. Da das Referenzszenario für die Beurteilung der Module nicht das in den SOEP-Daten abgebildete Jahr 2005 ist, sondern – vor allem zur Berücksichtigung der zum 1. Oktober 2005 geänderten Hinzuverdienstregeln beim Arbeitslosengeld II – ebenfalls simuliert werden muss, ergäbe sich durch die Simulation der geänderten Pauschale eine zusätzliche Unsicherheitsquelle bei den Schätzungen. Dies gilt um so mehr, als lediglich die arbeitsangebotsseitigen Effekte der geänderten Pauschale und damit nur die Auswirkungen in der Gleitzone, nicht aber die vermutlich bedeutsameren Änderungen der Arbeitsnachfrage modelliert werden können.

- **Arbeitslosengeld II:** Für nicht erwerbstätige Individuen, die kein Arbeitslosengeld beziehen, wird der mögliche Anspruch auf Sozialtransfers (Arbeitslosengeld II) ermittelt. Da keine Angaben zu den Vermögensverhältnissen vorliegen, wird der Transferanspruch aus dem laufenden Einkommen des Haushalts abgeleitet. Dabei werden individueller Regelbedarf und individuelles Einkommen gegenüber gestellt. Der Regelbedarf ergibt sich aus den Bedarfssätzen zur Deckung des laufenden Lebensunterhalts und der anteiligen (angemessenen) Miete unter Einschluss der Heizkosten; das transferrelevante Einkommen erhält man aus dem Bruttoeinkommen nach Abzug von Steuern und Beiträgen und unter Berücksichtigung der anrechnungsfreien Hinzuverdienste. Der Kinderzuschlag bleibt aus Vereinfachungsgründen unberücksichtigt, ebenso der befristete Zuschlag, der beim Übergang vom Arbeitslosengeld in das Arbeitslosengeld II gezahlt wird und mit den zur Verfügung stehenden Informationen nur unzureichend modelliert werden kann.
- **Wohngeld:** Für Haushalte, die einen Anspruch auf Arbeitslosengeld II haben, werden die laufenden Aufwendungen für die Wohnung abgedeckt, so dass ein Wohngeldanspruch entfällt. Für alle übrigen Haushalte wird unter Berücksichtigung der wohngeldfähigen Miete und des wohngeldrelevanten Haushaltseinkommens der Wohngeldanspruch gemäß dem geltenden Formeltarif abgeleitet.

140. Für die Schätzung des strukturellen Modells muss schließlich eine **Nutzenfunktion** spezifiziert werden. Gewählt wird hierzu die in der Literatur übliche Spezifikation, bei der das Nettoeinkommen und die Freizeit in logarithmierter Form und sowohl linear als auch in quadrierten Größen in die Nutzenfunktion eingehen.

Der Vorteil dieser Spezifikation gegenüber anderen, zum Beispiel der Cobb-Douglas- oder der CES-Nutzenfunktion, besteht in ihrer Flexibilität, da auch die Abhängigkeiten des Arbeitsangebots zwischen zwei Personen in einem Haushalt und des Freizeitnutzens vom Haushaltseinkommen berücksichtigt werden. Bei der statistisch vorzuziehenden Beschränkung auf einen linearen Einkommensterm ist der geschätzte Parameter der Nutzenfunktion für alle Haushaltstypen positiv und statistisch signifikant von null verschieden.³²⁾ Damit erfüllt das geschätzte empirische Modell in je-

³²⁾ Bei Aufnahme eines linearen und eines quadratischen Einkommensterms werden die jeweiligen Parameter statistisch insignifikant.

dem Fall die ökonomische Restriktion, dass der Nutzen des Haushalts mit steigendem Einkommen zunimmt.

Eine bessere Anpassung des Modells an die Daten wird erreicht, wenn eine spezifische Präferenz für die Arbeitszeitkategorie „0 Stunden“ zugelassen wird. Daher wird das geschätzte Modell um einen Satz von Interaktionstermen zwischen beobachtbaren Merkmalen und einer Dummy-Variablen ergänzt, die den Wert eins bei einer Arbeitszeit von null Stunden annimmt und sonst den Wert null. Die für diese Interaktionsterme geschätzten Parameter lassen sich verschieden interpretieren: Einerseits reflektieren sie mögliche **Fixkosten der Arbeit**, die die Entscheidung zwischen Partizipation (Arbeitszeit größer null) und Nichtpartizipation (Arbeitszeit gleich null) beeinflussen. Andererseits nehmen diese Parameter auch den Einfluss möglicher Nachfragefaktoren auf, die den Zugang bestimmter Bevölkerungsgruppen zum Arbeitsmarkt erschweren, so dass die Gefahr verzerrter Schätzungen für die Arbeitsangebotselastizitäten verringert wird (Ziffer 123).

Ableitung der Beschäftigungseffekte

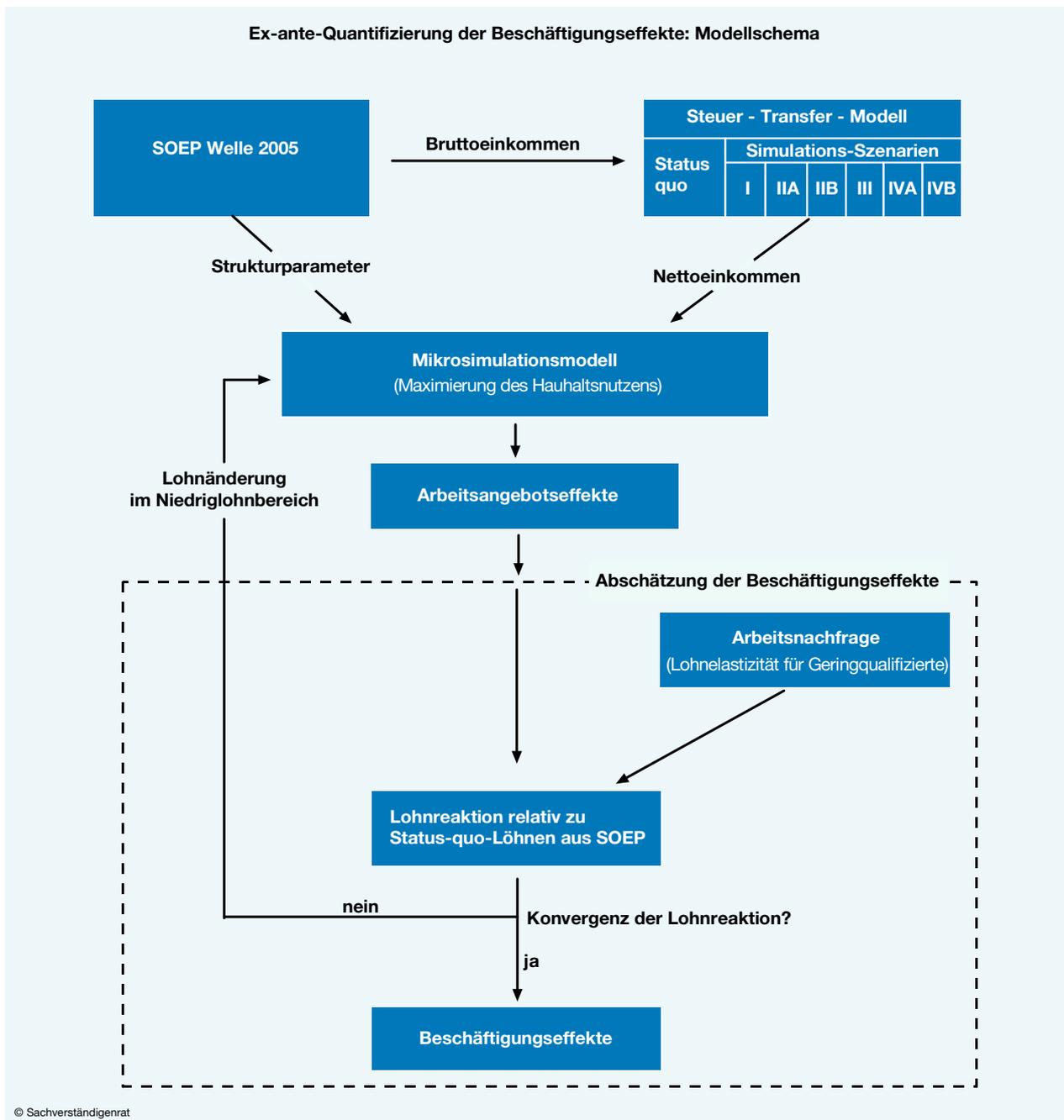
141. In der beschriebenen Weise können nur die Arbeitsangebotseffekte abgeschätzt werden. Will man zu den Beschäftigungseffekten gelangen, müssen die Auswirkungen der Arbeitsangebotsausweitung auf den Arbeitsmarkt, also auch auf die Arbeitsnachfrage berücksichtigt werden. Um die zusätzlich auf den Markt tretenden Arbeitskräfte zu absorbieren, ist in aller Regel ein niedrigerer Lohnsatz erforderlich. Bei positiven Arbeitsangebotselastizitäten ist eine Senkung des Bruttolohnsatzes jedoch wiederum mit einem niedrigeren Arbeitsangebot verbunden. Solche Rückkopplungseffekte ließen sich nur in einem allgemeinen Gleichgewichtsmodell simulieren. Diese haben jedoch den konzeptionellen Nachteil, dass sich die Heterogenität der Individuen nur grob und damit nicht problemadäquat abbilden lässt. Um dennoch die Arbeitsnachfrage und damit mögliche Rückkopplungseffekte zu erfassen, wird in unseren Berechnungen die ermittelte Arbeitsangebotsänderung mit einer Arbeitsnachfrageelastizität verknüpft und ermittelt, um wie viel Prozent der Lohnsatz sinken müsste, um die Arbeitsnachfrage in gleichem Ausmaß zu erhöhen, in dem das Arbeitsangebot steigt. Da eine solche Lohnsenkung wiederum Rückwirkungen auf das Arbeitsangebot hätte, muss diese Lohnsenkung wieder in das Arbeitsangebotsmodell „eingespeist“ werden und ein neues Arbeitsangebot ermittelt werden (Schaubild 21). Dies wird wieder mit einer Lohnelastizität verknüpft und die nötige Lohnsenkung ermittelt. Dieser iterative Prozess kann solange wiederholt werden, bis eine Konvergenz erreicht ist und damit der Arbeitsangebotseffekt letztlich den Beschäftigungseffekt darstellt. Da dieses Vorgehen ohnehin nur eine Näherungslösung ist und die einzelnen Iterationsschritte rechenaufwendig sind, wird die Iteration abgebrochen, sobald zwischen den Schritten die Änderung des Arbeitsangebots und damit die erforderliche Lohnanpassung nur noch sehr klein sind.

Konkret wird nur das ermittelte Arbeitsangebot im Niedriglohnbereich mit Schätzungen der Arbeitsnachfrageelastizität verknüpft. Daher wird die Bevölkerung in gering qualifizierte Niedriglöhner und höher Qualifizierte aufgeteilt. Zur ersten Gruppe gehören alle Individuen, deren tatsächlicher oder geschätzter Bruttostundenlohn weniger als zwei Drittel des mittleren (Median) Bruttostundenlohns beträgt. Um dem unterschiedlichen Einkommensniveau in West- und Ostdeutschland Rechnung zu tragen, wird die Einkommensgrenze für beide Regionen getrennt ermittelt. Sie liegt bei 9,62 Euro in Westdeutschland und 7,22 Euro in Ostdeutschland.

Für den Niedriglohnbereich wird eine Arbeitsnachfrageelastizität von -2 unterstellt. Demnach führt eine einprozentige Erhöhung (Senkung) des Bruttolohnsatzes im Niedriglohnbereich zu einer Ver-

ringerung (Erhöhung) der Nachfrage nach Arbeit um zwei Prozent. Dies heißt: Um ein höheres Arbeitsangebot als ein Prozent zu absorbieren, muss der Bruttolohn um ein halbes Prozent fallen.

Schaubild 21



Der Wert der Arbeitsnachfrageelastizität von -2 ergibt sich aus dem gewichteten Mittel der Schätzwerte für Geringqualifizierte im Verarbeitenden Gewerbe und im Dienstleistungsbereich. Bei der Schätzung der Elastizitäten wurden die Outputreaktionen berücksichtigt (Fitzenberger und Franz, 2001). Die verwendeten Gewichte entsprechen den Anteilen der abhängig Beschäftigten in den beiden berücksichtigten Wirtschaftsbereichen gemäß dem Mikrozensus 2004.

Im Vergleich zu anderen Untersuchungen mag der verwendete Wert hoch erscheinen – beispielhaft seien hier die Untersuchungen des ifo Instituts zur Aktivierenden Sozialhilfe genannt, die für die Arbeitsnachfrageelastizität einen Wert von -1 verwenden. Andererseits kommen empirische

Untersuchungen für den Dienstleistungsbereich zu quantitativ ähnlichen Ergebnissen wie den von uns herangezogenen (Addison et al., 2005).

Nun wird ermittelt, wie stark die simulierten Reformen die Partizipationsquote der im Niedriglohnbereich Beschäftigten bei gegebenem Bruttolohn verändern. Anschließend wird die Simulation der Reformwirkungen unter Einschluss der abgeschätzten Bruttolohnsenkungen wiederholt. Dazu wird für jede Arbeitszeitkategorie das Nettoeinkommen bei einer unterstellten Bruttolohnsenkung neu berechnet; bei der Alternative 400-Euro-Job mit vorgegebenem Einkommen und endogener Arbeitszeit wird die zugerechnete Arbeitszeit proportional verlängert. Hieraus ergibt sich ein niedriger Arbeitsangebotseffekt, der die Untergrenze des zu erwartenden Beschäftigungseffekts angibt. Da die Arbeitsangebotselastizitäten durchweg relativ gering sind, muss der iterative Prozess nicht wiederholt werden.

Ergebnisse der mikroökonomischen Simulationsstudie

Beschreibung der simulierten Szenarien

142. Im Folgenden werden die Simulationsergebnisse unseres Vorschlags präsentiert. Entsprechend der drei Module, aus denen er sich zusammensetzt, – Geringfügigkeitsschwelle, Regelsatzabsenkung und Reform der Minijobs und Midijobs – werden zunächst unter Anwendung des oben beschriebenen Mikrosimulationsmodells die Arbeitsangebotseffekte für drei Szenarien quantifiziert:

- **Szenario I:** Einführung einer Geringfügigkeitsschwelle von 200 Euro (Modul 1).
- **Szenario II:** Einführung einer Geringfügigkeitsschwelle von 200 Euro und Absenkung des Regelsatzes um 30 vH (Modul 1 und Modul 2). Entsprechend der Modellierung der Arbeitsgelegenheiten werden zwei Szenarien unterschieden. Im **Szenario IIA** steht es dem Individuum frei – neben einem Arbeitsangebot auf dem ersten Arbeitsmarkt und der Nichtarbeit – die Tätigkeit in einer Arbeitsgelegenheit mit einer Wochenarbeitszeit von 30 Stunden zu wählen. Im **Szenario IIB** wird die betreffende Person zu einer Arbeitsgelegenheit verpflichtet, wenn sie sich für ein Arbeitsangebot von null Stunden entscheiden würde. Im Falle der Ablehnung einer Arbeitsgelegenheit werden alle Transfers gestrichen, so dass das Individuum bei einem Arbeitsangebot von null Stunden keinerlei Einkommen mehr erzielt.
- **Szenario III:** Reform der Minijobs und Midijobs (Modul 3).

Jedes der drei Szenarien wurde für sich genommen simuliert, um Aufschluss über die jeweiligen isolierten Wirkungen und Effekte der einzelnen Module unseres Vorschlags zu erhalten. Darüber hinaus wurde der in einem vierten Szenario der gesamte Vorschlag simuliert.

- **Szenario IV:** Kombilohnvorschlag des Sachverständigenrates (Module 1, 2, und 3). Analog zu Szenario II wird entsprechend der Modellierung der Arbeitsgelegenheiten zwischen einem freiwilligen Szenario – **Szenario IVA** – und einem Szenario mit dem Zwang zur Aufnahme einer Arbeitsgelegenheit – **Szenario IVB** – unterschieden.

143. Die **Rolle und die Bedeutung der Arbeitsgelegenheiten** sind in unserem Vorschlag allerdings umfassender als die in den oben beschriebenen Szenarien. Eine realitätsgerechte Abbildung

der Arbeitsgelegenheiten im Mikrosimulationsmodell lässt sich aus mehreren Gründen nicht erreichen: So ist es erstens nicht möglich, eine (vorübergehende) Nichtrealisierbarkeit der individuell gewünschten Arbeitsangebotsentscheidungen abzubilden, wodurch eine Quantifizierung der notwendigen Zahl an Arbeitsgelegenheiten erschwert wird. Zweitens ist es unmöglich, alle Funktionen der Arbeitsgelegenheiten als gezielt eingesetztes Instrument der aktiven Arbeitsmarktpolitik – beispielsweise zur konkreten Überprüfung der individuellen Arbeitsbereitschaft oder zur Erlangung gewisser Grundfähigkeiten zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit auf dem ersten Arbeitsmarkt – zu modellieren. Zwar sieht unser Vorschlag keinen direkten Zwang zur Aufnahme einer Arbeitsgelegenheit vor und entspricht deshalb vom Grundsatz her dem Unterszenario A. Um aber die Wirkung einschätzen zu können, die die Nutzung der Arbeitsgelegenheiten als Test auf die Arbeitsbereitschaft der Arbeitslosen hat, wird zusätzlich das Unterszenario B betrachtet. Es stellt in seiner Ausgestaltung einen fiktiven Grenzfall dar, da der Wegfall aller Transfers in der Praxis erst am Ende eines Prozesses sukzessiver Kürzungen bei wiederholter Weigerung zur Annahme eines Arbeitsangebots steht und selbst dann das physische Existenzminimum in Form von Sachleistungen gewährt werden muss. Dieses Szenario liefert aber einen Anhaltspunkt für die Bedeutung, die eine konsequente Anwendung dieses Sanktionsmechanismus haben dürfte. Die tatsächliche Funktion und Wirkung der Arbeitsgelegenheiten dürfte daher zwischen den für diese beiden Szenarien ermittelten Effekten liegen. Sie hängt maßgeblich von der Art und Weise ab, wie das Instrumentarium der aktiven Arbeitsmarktpolitik in der Praxis eingesetzt wird, und ist insofern arbeitsmarktpolitisch beeinflussbar.

144. Das Modul 3, die **Reform der Minijobs und Midijobs**, zielt auf die Verringerung der Arbeitskosten mit der Zielsetzung der Ausweitung der Arbeitsnachfrage insbesondere im Niedriglohnbereich (Ziffern 113 ff.). Eine Simulation dieses Wirkungszusammenhangs ist im Rahmen des hier verwendeten Mikrosimulationsmodells für das Arbeitsangebot nicht möglich. Dennoch ist die Simulation des Szenarios III nicht nur aus Gründen der Vollständigkeit von Bedeutung. Vielmehr geben die Ergebnisse der Simulation dieses Szenarios gewisse Anhaltspunkte über die möglichen angebotsseitigen Effekte der Reform von Minijobs und Midijobs. Idealerweise würde man sich von dieser Maßnahme wünschen, dass sie zu einer starken Ausweitung der Arbeitsnachfrage führt, während sie möglichst keinen negativen Einfluss auf das Arbeitsangebot ausübt. Eine Untersuchung des Szenarios III mit Hilfe des Mikrosimulationsmodells gibt zumindest Aufschluss über den zweiten Aspekt.

Ergebnisse der simulierten Szenarien

Arbeitsangebotseffekte

145. Insgesamt bestätigen die **Ergebnisse der Simulationen** die in den vorangehenden Abschnitten gemachten Vorhersagen zu den Wirkungen eines Kombilohns, die dort aus modelltheoretischen Überlegungen und den praktischen Erfahrungen abgeleitet wurden (Tabelle 11). Sowohl die individuellen Partizipationsentscheidungen als auch die Wahl des Umfangs des individuellen Arbeitsangebots reagieren auf entsprechende Arbeitsanreize. Insbesondere ist zu beobachten, dass eine positive Partizipationsentscheidung in der Mehrzahl der Fälle mit einer hohen Zahl an angebotenen Arbeitsstunden einhergeht. Während jedoch die Einführung einer Geringfügigkeitsschwelle für sich genommen in erster Linie Verschiebungen in der Besetzung der Arbeitszeitkategorien

hin zu den Kategorien mit einer höheren wöchentlichen Stundenzahl zur Folge hat, gehen quantitativ bedeutsame Effekte auf das Arbeitsangebot und das Arbeitsvolumen allein von der Absenkung des Regelsatzes aus. Die beobachteten Wirkungen der Reform der Minijobs und Midijobs auf das Arbeitsangebot sind relativ gering. Dies ist für sich genommen positiv zu werten und war zu erwarten, da dieses Modul seine Wirkungen über die Arbeitsnachfrage entfaltet und, wie beschrieben, durch das hier verwendete Mikrosimulationsmodell nicht in seiner Gänze erfasst werden kann.

146. Die Ergebnisse der Simulation des **Szenarios I** zeigen, dass die **isolierte Einführung einer Geringfügigkeitsschwelle** von 200 Euro gegenüber dem Status quo, dem Rechtsstand 30. Juni 2006, zu einer geringen Ausdehnung des Arbeitsangebots und zu einer leichten Zunahme des Arbeitsvolumens führen. So nimmt das Arbeitsangebot um etwas mehr als 40 000 Personen oder 0,2 vH zu. Die Partizipationsquote steigt um 0,2 Prozentpunkte und das Arbeitsvolumen um nicht ganz 0,4 vH. Eine genauere Betrachtung der einzelnen Arbeitszeitkategorien bestätigt zunächst die Erwartungen dahingehend, dass ein Rückgang bei der Besetzung in der 10-Stunden-Kategorie, das heißt bei der Personengruppe mit einem individuellen Arbeitsangebot von weniger als 15 Wochenstunden, von rund 17 000 Personen zu beobachten ist. Darüber hinaus kommt es zu einem Rückgang um etwas mehr als 10 000 Personen in der Kategorie „400-Euro-Job“.

Tabelle 11

**Simulations-Szenarien zum Vorschlag des Sachverständigenrates:
Arbeitsmarktwirkungen für Deutschland**
- Veränderungen gegenüber dem Status quo¹⁾ -

	Simulations-Szenarien					
	I	IIA	IIB	III	IVA	IVB
Arbeitsangebot						
Personen (Tausend)	41	402	1 466	- 22	378	1 447
Veränderung (vH)	0,2	2,1	7,5	- 0,1	1,9	7,4
Arbeitsvolumen (vH)	0,4	2,2	7,6	0,0	2,3	7,7
Arbeitszeitkategorien ²⁾ (Tausend Personen)						
10 Stunden	- 17	- 23	7	- 10	- 35	- 5
20 Stunden	1	35	101	9	44	110
30 Stunden	7	92	283	12	104	296
40 Stunden	32	151	537	3	153	542
50/48 Stunden ³⁾	29	151	503	2	154	507
400-Euro-Job	- 11	- 4	36	- 36	- 43	- 3
Partizipationsquote (Prozentpunkte)	0,2	1,6	6,0	- 0,1	1,5	5,9

1) Rechtsstand 30. Juni 2006. - 2) Verteilung des zusätzlichen Arbeitsangebots auf die Kategorien der wöchentlichen Arbeitszeit; die Ausweitung des Arbeitsangebots entspricht bis auf das Vorzeichen der Änderung in der Kategorie von 0 Stunden, das heißt für diejenigen Personen, die vor der Reform nicht gearbeitet haben. - 3) Männer 50, Frauen 48 Stunden.

Hinsichtlich der gewählten Arbeitszeit zeigen die Simulationsrechnungen eine Zunahme vor allem in den Kategorien mit einer hohen Zahl an Arbeitsstunden pro Woche. Der Personenkreis in den Arbeitszeitkategorien, die einer Vollzeitbeschäftigung entsprechen, steigt um mehr als 60 000 Personen. Insgesamt bestätigen die Ergebnisse des Szenarios I die Erwartungen hinsichtlich der quantitativen und qualitativen Wirkung der Geringfügigkeitsschwelle. Im Bezug auf das Arbeitsangebot kommt es zu der erwünschten Lenkungswirkung weg von den Arbeitszeitkatego-

rien, die eher einer geringfügigen Beschäftigung entsprechen, und hin zu den Arbeitszeitkategorien mit einem höheren wöchentlichen Stundenvolumen. Darüber hinaus nimmt die Partizipation geringfügig zu. Bemerkenswert an den Resultaten zur Einführung einer Geringfügigkeitsschwelle und einer entsprechenden Anpassung des Transferverlaufs ist somit vor allem, dass es zwar durchaus Verbesserungsmöglichkeiten bei der derzeitigen Grundsicherung für Arbeitsuchende gibt, aber insgesamt die Effekte, die allein durch eine Verbesserung des Transferverlaufs bei gegebenem Grundsicherungsniveau zu erzielen sind, sehr begrenzt zu sein scheinen.

147. Die **Simulationsergebnisse** der Szenarien IIA und IIB verdeutlichen, dass von einer Absenkung des Regelsatzes ein starker, das Arbeitsangebot ausweitender (Einkommens-)Effekt ausgeht, der quantitativ bedeutsame Arbeitsangebotsreaktionen zu Folge hat. Im Falle **des Szenarios IIA** nimmt das Arbeitsangebot deutlich um rund 400 000 Personen oder 2,1 vH zu. Die Partizipationsquote steigt um 1,6 Prozentpunkte, und auch das angebotene Arbeitsvolumen erhöht sich mit einem Zuwachs von mehr als 2 vH merklich. Eine detaillierte Betrachtung der Ausweitung des Arbeitsangebots mit Hilfe der gewählten Arbeitszeitkategorien zeigt, dass vor allem Kategorien mit einer hohen Zahl an Arbeitsstunden gewählt werden. Ungefähr drei Viertel des zusätzlichen Arbeitsangebots im Szenario IIA entfallen auf Arbeitszeitkategorien, die einer Vollzeitwerbstätigkeit entsprechen. Auch in diesem Szenario entfaltet die Geringfügigkeitsschwelle ihre Lenkungswirkung. Es findet wiederum ein leichter Rückgang bei der Zahl der Personen in der 10-Stunden-Kategorie (-23 000 Personen) und der Kategorie „400 Euro“ (-4 000 Personen) statt. Im Hinblick auf die Attraktivität von Minijobs und Midijobs ist zu beobachten, dass es bei den Minijobs zu einem Rückgang um 25 000 Personen kommt. Somit entspricht dieser Effekt in seiner Größenordnung fast genau dem im Falle des Szenarios I und ist damit wohl auf die Einführung der Geringfügigkeitsschwelle zurückzuführen. Dem Rückgang bei den Minijobs steht ein etwas kleinerer Anstieg bei den Midijobs in der Größenordnung von etwas weniger als 20 000 Personen gegenüber. Das heißt, der überwiegende Teil des zusätzlichen Arbeitsangebots entfällt nicht auf den Bereich der Gleitzone bis 800 Euro.

148. Die **Simulationsergebnisse des Szenarios IIB** entsprechen qualitativ denen des Szenarios IIA. Quantitativ stellen die Ergebnisse des Szenarios IIB eine Art Potenzierung der im Falle des Szenarios IIA beobachteten Effekte dar. Die Größenordnung der Steigerung des Arbeitsangebots und des Arbeitsvolumens im Szenario IIB relativ zu den entsprechenden Effekten im Szenario IIA ist beachtlich und liegt bei mehr als dem Dreifachen. So steigt das Arbeitsangebot im Vergleich zum Status quo um mehr als 1,45 Millionen Personen, und das Arbeitsvolumen nimmt um rund 7,6 vH zu. Entscheidend für diese bedeutend größeren Effekte ist der Zwang zur Aufnahme einer Arbeitsgelegenheit bei einem Arbeitsangebot von null Stunden auf dem ersten Arbeitsmarkt und gleichzeitigem Bezug von Transferleistungen. In dieser Variante wird die Attraktivität der Nichtpartizipation so stark reduziert, dass die meisten Individuen auf jeden Fall Arbeit anbieten. Das Ansteigen des Personenkreises in der Arbeitszeitkategorie „10 Stunden“ und die Beobachtung, dass es im Gegensatz zu den Simulationsergebnissen der anderen Szenarien bei dem Szenario IIB sogar zu einer Zunahme der Personenzahl in der Minijob-Kategorie (+30 000 Personen) kommt, zeigt, dass einige Individuen eine weitgehende oder sogar vollständige Anrechnung ihres Erwerbseinkommens in Kauf nehmen, um dem Wegfall aller Transfers und der Tätigkeit in einer Arbeitsgelegenheit zu entgehen. Auch wenn der in Szenario IIB unterstellte Kürzungsautomatis-

mus sicher einen Extremfall darstellt, deutet dies darauf hin, dass die im Szenario IIA nicht berücksichtigte Prüfung der Arbeitsbereitschaft spürbare zusätzliche Arbeitsangebotsausweitungen bewirkt und die dort ermittelten Arbeitsangebotseffekte in diesem Sinn eine Untergrenze für die Wirkung unseres Vorschlags, eine Absenkung des Regelsatzes um 30 vH, bilden.

149. Als letztes Element des Vorschlags des Sachverständigenrates wurde auch die **Reform der Minijobs und Midijobs** einer isolierten Untersuchung mit Hilfe des Mikrosimulationsmodells unterzogen (Szenario III). Die Simulationsergebnisse des **Szenarios III** bestätigen weitgehend die Einschätzung, dass es sich bei der Reform von Minijobs und Midijobs vor allem um ein Instrument zur Stimulierung der Arbeitsnachfrage handelt. Die ermittelten Effekte auf Seiten des Arbeitsangebots sind sehr gering. Szenario III wirkt zwar tendenziell negativ auf die Partizipationsquote. Hinsichtlich der Arbeitsstunden ist dieses Reformelement jedoch nahezu neutral. Der Effekt der niedrigeren Arbeitsmarktteilnahme wird durch eine Ausweitung der Arbeitszeiten bei denjenigen, die am Arbeitsmarkt verbleiben, aufgewogen, so dass sich insgesamt sogar ein marginaler Anstieg des Arbeitsvolumens ergibt. Erwartungsgemäß kommt es zu einem drastischen Einbruch bei den Minijobs um mehr als 940 000 Personen. Dem steht ein korrespondierender Anstieg im Bereich der Midijobs von rund 900 000 Personen gegenüber. In der Summe aus Minijobs und Midijobs ist somit insgesamt ein leichter Rückgang zu beobachten. Ebenfalls nicht überraschend ist die Tatsache, dass die größten negativen Partizipationseffekte bei Frauen in den Paarhaushaltstypen C und D zu beobachten sind, wo der Minijob vermutlich die Funktion eines Zweitverdienstes hatte. Die Partizipationsquote beider Personengruppen fällt um 0,2 Prozentpunkte. Interessanterweise kommt es aber bei beiden Personengruppen dennoch zu einem leichten Anstieg des Arbeitsvolumens.

150. Die **Simulationsergebnisse der Szenarien IVA und IVB** – dem kompletten Vorschlag des Sachverständigenrates, sprich aller drei Module – zeigen, dass die beobachteten Effekte in etwa der Summe aus den Effekten der Szenarien II und III entsprechen. Die Größenordnung der Arbeitsangebotseffekte sowohl des freiwilligen Szenarios als auch des Zwangsszenarios entspricht in etwa der der Effekte der Szenarien IIA und IIB. Im freiwilligen Szenario IVA nehmen das Arbeitsangebot um etwa 380 000 Personen oder rund 2 vH und die Partizipationsquote um 1,5 Prozentpunkte zu, während die Zunahme des Arbeitsangebots im Zwangsszenario IVB rund 1,45 Millionen Personen oder 7,4 vH beträgt und die Partizipationsquote um ungefähr 6 Prozentpunkte steigt. Aufgrund der Tatsache, dass die Effekte des Szenarios II eindeutig dominieren, gelten die dazu getroffenen Feststellungen entsprechend für die Simulation unseres gesamten Vorschlags.

151. Die getrennte Betrachtung der Gebietsstände Westdeutschland und Ostdeutschland ergibt qualitativ keine bedeutenden Abweichungen von Ergebnissen für das gesamte Bundesgebiet (Tabelle 12). Quantitativ entsprechen die beobachteten relativen Veränderungen in Westdeutschland erwartungsgemäß denen für das gesamte Bundesgebiet. Vergleicht man jedoch die Größenordnung der Arbeitsangebotsreaktionen zwischen den beiden Gebietsständen, so zeigt sich, dass sowohl die relative Veränderungen hinsichtlich der Partizipation als auch hinsichtlich des Arbeitsvolumens in Ostdeutschland größer ausfallen als in Westdeutschland. Im Falle der Szenarien IVA und IVB steigt beispielsweise die Partizipationsquote in Ostdeutschland um 2,3 beziehungsweise 9,4 Prozentpunkte, während die Partizipationsquote in Westdeutschland um 1,4 beziehungsweise

5,1 Prozentpunkte zunimmt. Besonders die Reaktionen in den Zwangsszenarien IIB und IVB fallen in Ostdeutschland deutlich größer aus als in Westdeutschland.

Tabelle 12

**Simulations-Szenarien zum Vorschlag des Sachverständigenrates:
Arbeitsmarktwirkungen für Westdeutschland und Ostdeutschland**

- Veränderungen gegenüber dem Status quo¹⁾ -

	Simulations-Szenarien					
	I	IIA	IIB	III	IVA	IVB
Westdeutschland						
Arbeitsangebot						
Personen (Tausend)	29	298	1 043	- 21	275	1 023
Veränderung (vH)	0,2	1,9	6,5	- 0,1	1,7	6,4
Arbeitsvolumen (vH)	0,3	2,0	6,6	0,0	0,3	2,0
Arbeitszeitkategorien ²⁾ (Tausend Personen)						
10 Stunden	- 17	- 23	7	- 10	- 35	- 5
20 Stunden	1	35	101	9	44	110
30 Stunden	7	92	283	12	104	296
40 Stunden	32	151	537	3	153	542
50/48 Stunden ³⁾	29	151	503	2	154	507
400-Euro-Job	- 11	- 4	36	- 36	- 43	- 3
Partizipationsquote (Prozentpunkte)	0,1	1,5	5,2	- 0,1	1,4	5,1
Ostdeutschland						
Arbeitsangebot						
Personen (Tausend)	11	104	424	- 1	103	424
Veränderung (vH)	0,3	3,0	12,2	- 0,1	3,0	12,2
Arbeitsvolumen (vH)	0,4	3,1	12,3	0,0	1,9	7,4
Arbeitszeitkategorien ²⁾ (Tausend Personen)						
10 Stunden	- 15	- 20	7	- 10	- 32	- 5
20 Stunden	2	32	75	9	41	94
30 Stunden	6	76	212	12	88	228
40 Stunden	26	108	369	2	109	374
50/48 Stunden ³⁾	21	105	346	2	108	339
400-Euro-Job	- 10	- 3	33	- 35	- 41	- 7
Partizipationsquote (Prozentpunkte)	0,3	2,3	9,4	0,0	2,3	9,4

1) Rechtsstand 30. Juni 2006. - 2) Verteilung des zusätzlichen Arbeitsangebots auf die Kategorien der wöchentlichen Arbeitszeit; die Ausweitung des Arbeitsangebots entspricht bis auf das Vorzeichen der Änderung in der Kategorie von 0 Stunden, das heißt für diejenigen Personen, die vor der Reform nicht gearbeitet haben. - 3) Männer 50, Frauen 48 Stunden.

152. Personen mit einem geringen Qualifikationsniveau und Langzeitarbeitslose bilden die Zielgruppe für die Reformvorschläge des Sachverständigenrates. Im Rahmen der Untersuchung mit Hilfe des Mikrosimulationsmodells ist jedoch nur für die Personengruppe der Geringqualifizierten – das heißt ohne abgeschlossene Berufsausbildung – eine genauere Betrachtung der Arbeitsangebotseffekte der verschiedenen Szenarien möglich (Tabelle 13). Generell fallen für die Personengruppe der Geringqualifizierten die Arbeitsangebotseffekte in allen simulierten Szenarien deutlich größer aus als für die Gesamtheit. Im Fall der Szenarien IIA und IIB steigt die Partizipationsquote der Geringqualifizierten um 3,0 beziehungsweise 11,5 Prozentpunkte; damit ist dieser Effekt in etwa doppelt so groß wie der für die Gesamtheit. Auch das Arbeitsvolumen nimmt viel stärker zu: um rund 5,7 vH im Szenario IIA und um mehr als 20 vH im Falle des Szenarios IIB. Hinsichtlich der von den Individuen gewählten Arbeitszeitkategorien ist auch bei den Geringqualifizierten wiederum die Besonderheit zu beobachten, dass der Zuwachs in den Arbeitszeitkategorien mit einer

hohen Anzahl an Wochenstunden besonders groß ausfällt. Im Vergleich zu den beobachteten Ergebnissen für die Gesamtbevölkerung ist aber bei den Geringqualifizierten sowohl im Szenario IIA als auch im Szenario IIB ein größerer Zuwachs in den Arbeitszeitkategorien „20 Stunden“ und „30 Stunden“ und ein kleinerer Zuwachs in den beiden Arbeitszeitkategorien mit den höchsten Stundenzahlen zu verzeichnen. Darin kommt zum Ausdruck, dass aufgrund des niedrigeren Einkommenspotentials am ersten Arbeitsmarkt eine stärkere Ausweitung der Arbeitszeit weniger attraktiv ist als bei Arbeitnehmern mit einem höheren Lohnsatz.

Tabelle 13

**Simulations-Szenarien zum Vorschlag des Sachverständigenrates:
Arbeitsmarktwirkungen für Geringqualifizierte**
- Veränderungen gegenüber dem Status quo¹⁾ -

	Simulations-Szenarien					
	I	IIA	IIB	III	IVA	IVB
Arbeitsangebot						
Personen (Tausend)	5	115	435	- 8	106	429
Veränderung (vH)	0,2	5,1	19,4	- 0,3	4,7	19,2
Arbeitsvolumen (vH)	0,7	5,7	20,7	0,0	5,7	20,9
Arbeitszeitkategorien ²⁾ (Tausend Personen)						
10 Stunden	- 6	- 6	3	- 4	- 11	- 2
20 Stunden	0	15	44	2	17	48
30 Stunden	2	30	97	3	33	103
40 Stunden	8	47	157	2	48	163
50/48 Stunden ³⁾	5	27	111	- 1	27	108
400-Euro-Job	- 3	3	22	- 10	- 8	10
Partizipationsquote (Prozentpunkte)	0,1	3,0	11,5	- 0,2	2,8	11,3

1) Rechtsstand 30. Juni 2006. - 2) Verteilung des zusätzlichen Arbeitsangebots auf die Kategorien der wöchentlichen Arbeitszeit; die Ausweitung des Arbeitsangebots entspricht bis auf das Vorzeichen der Änderung in der Kategorie von 0 Stunden, das heißt für diejenigen Personen, die vor der Reform nicht gearbeitet haben. - 3) Männer 50, Frauen 48 Stunden.

153. Mit Hilfe des Simulationsmodells wurden auch die **Bruttolohnelastizitäten** der Individuen und die **Kreuzelastizitäten des Arbeitsangebots** zwischen den beiden Partnern eines Haushalts ermittelt.

Die Berechnung der Bruttolohnelastizitäten erfolgte, indem der Bruttolohnsatz um 10 vH erhöht und die daraus folgenden Übergangswahrscheinlichkeiten simuliert wurden. Für die Partizipationsquote wurde eine Semi-Elastizität berechnet, so dass die Änderung der Partizipationsquote in Prozentpunkten angegeben ist.

Die berechneten **Arbeitsangebotselastizitäten** sind – in Übereinstimmung mit anderen Untersuchungen (Buslei und Steiner, 1999; Steiner und Jacobebbinghaus, 2003) – relativ klein (Tabelle 14). Die Partizipationsquote nimmt im Durchschnitt bei allen Personengruppen um weniger als zwei Prozentpunkte zu. Die Reaktion des Arbeitsangebots in Stunden ist systematisch größer als die Reaktion der Partizipationsquote, selbst wenn man deren relative Änderung berechnet. Darüber hinaus reagieren Frauen in Paarhaushalten und alleinerziehende Frauen hinsichtlich der Arbeitsstunden deutlich stärker als Männer.

Bemerkenswert ist, dass – mit Ausnahme der alleinerziehenden Männer (Haushaltstyp B)³³⁾ – sowohl hinsichtlich der Partizipationsquote als auch der Arbeitsstunden Frauen aus Paarhaushalten mit fixem Arbeitsangebot des Partners (Haushaltstyp C) sowohl für die Gesamtheit als auch für jedes der drei Qualifikationsniveaus die höchsten Semi-Elastizitäten beziehungsweise Elastizitäten aufweisen. Darüber hinaus ist für die Gesamtheit festzustellen, dass hinsichtlich der Arbeitsstunden grundsätzlich bei allen Haushaltstypen deutliche Unterschiede im Wert der Bruttoelastizitäten von Frauen und Männern bestehen und nur bei den Einpersonenhaushalten (Haushaltstyp A) die Elastizität der Männer höher als die der Frauen ist.

Tabelle 14

Simulierte Arbeitsangebotselastizitäten für Haushaltstypen				
Bruttolohnsatz steigt um 10 vH				
	Gesamtbevölkerung	Qualifikationsniveau		
		gering	mittel	hoch
Partizipationsquote in Prozentpunkten				
Haushaltstyp A: Männer	0,7	1,1	0,7	0,2
Haushaltstyp A: Frauen	0,3	0,4	0,4	0,2
Haushaltstyp B: Männer	0,5	2,0	0,4	0,0
Haushaltstyp B: Frauen	0,9	0,8	1,0	0,8
Haushaltstyp C: Männer	0,7	1,8	0,8	0,2
Haushaltstyp C: Frauen	1,6	2,3	1,4	1,2
Haushaltstyp D: Männer	1,1	1,7	1,0	1,1
Haushaltstyp D: Frauen	1,0	1,4	0,9	1,3
Arbeitsstunden vH				
Haushaltstyp A: Männer	1,0	1,8	1,1	0,4
Haushaltstyp A: Frauen	0,6	1,2	0,6	0,4
Haushaltstyp B: Männer	0,8	9,6	0,5	0,9
Haushaltstyp B: Frauen	1,8	1,9	1,9	1,0
Haushaltstyp C: Männer	0,9	2,6	1,0	0,4
Haushaltstyp C: Frauen	3,3	7,0	2,9	2,6
Haushaltstyp D: Männer	1,5	3,0	1,4	1,4
Haushaltstyp D: Frauen	2,3	3,9	2,0	2,6

Hinweis: Eine Beschreibung der vier Haushaltstypen findet sich in Ziffer 131. Männer/Frauen bezeichnet das Geschlecht der betrachteten Personengruppe im Kontext des jeweiligen Haushaltstyps. Im Fall des Haushaltstyp C bezeichnet Männer/Frauen das Geschlecht der Person mit dem flexiblen Arbeitsangebot. Die Qualifikationsniveaus entsprechen folgender Einteilung: gering - ohne abgeschlossene Berufsausbildung; mittel - mit abgeschlossener Berufsausbildung; hoch - mit Fachhochschulabschluss oder Universitätsabschluss.

Die simulierten Arbeitsangebotselastizitäten variieren auch systematisch zwischen den drei betrachteten **Qualifikationsstufen**. Unterschieden wird zwischen Personen ohne abgeschlossene Berufsausbildung (gering), Personen mit abgeschlossener Berufsausbildung (mittel) und Personen mit Fachhochschulabschluss oder Universitätsabschluss (hoch). In den meisten der betrachteten Konstellationen aus Haushaltstyp und Geschlecht – bei den Männern sogar in allen Fällen – zei-

³³⁾ Aufgrund der geringen Besetzung dieser Personengruppe ist der Wert der Elastizität hinsichtlich der Arbeitsstunden von 9,6 mit Zweifeln behaftet.

gen Geringqualifizierte die stärkste Angebotsreaktion; diese nimmt dann typischerweise mit steigendem Qualifikationsniveau ab. Lässt man die in den Daten nur schlecht repräsentierte Gruppe der geringqualifizierten Männer aus dem Haushaltstyp B außen vor, dann weisen über alle Qualifikationsniveaus hinweg Frauen ohne Berufsabschluss aus dem Haushaltstyp C die höchste Elastizität auf.

154. Für Paarhaushalte, bei denen beide Partner ein variables Arbeitsangebot aufweisen (Haushaltstyp D), lässt sich zudem die **Kreuzpreiselastizität** ermitteln. Diese zeigt, wie der jeweils andere Partner auf eine Lohnerhöhung des einen Partners reagiert (Tabelle 15).

Die simulierten Kreuzpreiseffekte sind wie erwartet negativ. Das heißt, auf die Erhöhung des Stundenlohns bei einem Partner und die darauf vorgenommene Ausweitung des Arbeitsangebots reagiert der andere Partner mit einer Verringerung des Arbeitsangebots. Dieser Kreuzeffekt ist bei Frauen stärker als bei Männern, vor allem bezüglich der angebotenen Arbeitsstunden.

Tabelle 15

Kreuzpreiselastizitäten für Paare aus dem Haushaltstyp D			
	Partizipationsquote		Arbeitsstunden
	Prozentpunkte	vH	
Bruttolohnsatz des Mannes steigt um 10 vH			
Männer	1,11	1,27	1,55
Frauen	- 0,09	- 0,13	- 0,59
Bruttolohnsatz der Frau steigt um 10 vH			
Männer	- 0,07	- 0,08	- 0,11
Frauen	1,05	1,45	2,31

Arbeitsgelegenheiten: Bedarf und Kosten

155. Hinsichtlich des Erreichens quantitativ bedeutsamer positiver Arbeitsangebotseffekte ist die Absenkung des Regelsatzes für erwerbsfähige Empfänger von Arbeitslosengeld II das zentrale Element des Vorschlags des Sachverständigenrates. Damit kommt aber auch der Errichtung und Ausweitung von Arbeitsgelegenheiten eine zentrale Rolle zu.

Derzeit sind etwa 300 000 Arbeitsgelegenheiten besetzt, doch in Bezug auf die nach der Reform notwendige Zahl an Arbeitsgelegenheiten ist dieser Wert wenig aussagekräftig: Zum einen ist das nach der Reform in einer Arbeitsgelegenheit erzielbare Einkommen niedriger und die Arbeitsgelegenheit verglichen mit einer Tätigkeit auf dem ersten Arbeitsmarkt oder der Nichtpartizipation somit weniger attraktiv, zum anderen wurden im Status quo die Arbeitsgelegenheiten nicht durchweg freiwillig, das heißt auf Initiative der Arbeitslosen, sondern veranlasst durch die Arbeitsvermittler und zur Überprüfung der Arbeitsbereitschaft in Anspruch genommen. Eine genauere Abschätzung ist auf der Basis der Simulationsrechnungen möglich, wenn auch nicht unmittelbar anhand der durch das Mikrosimulationsmodell berechneten Zahl an von den Individuen freiwillig gewählten Arbeitsgelegenheiten: Im Szenario IIA entscheiden sich nach unseren Berechnungen lediglich 11 000 Personen für eine Arbeitsgelegenheit, und selbst im Szenario IIB steigt ihre Zahl

nur bis auf 24 000 Personen; für die Szenarien IVA und IVB gelten ähnliche Größenordnungen. Hinsichtlich der praktischen Auswirkungen unseres Vorschlags fallen diese Werte viel zu niedrig aus. Sie sind auf die implizite Annahme zurückzuführen, dass das von den Individuen gewählte Arbeitsangebot auch realisiert werden kann. Da nun bis auf wenige Ausnahmen der tatsächliche oder geschätzte am ersten Arbeitsmarkt erzielbare (Netto-)Stundenlohnsatz höher ist als der implizite Stundenlohn, der sich für die Arbeitsgelegenheiten aus den dann gezahlten sozialen Transferleistungen ableiten lässt, entscheiden sich nur Personen mit sehr niedrigem Verdienstpotezial freiwillig für eine Arbeitsgelegenheit. Die niedrigen Zahlen bedeuten insofern nicht, dass die Arbeitsgelegenheiten als Instrument zur Überprüfung der Arbeitsbereitschaft wirkungslos sind. Wie der deutliche Anstieg des Arbeitsangebots in Szenario IIB zeigt, werden in der Logik des Modells vielmehr nur deshalb wenige Arbeitsgelegenheiten benötigt, weil der Test und der drohende Transferverlust die gewünschten Arbeitsanreize entfalten und die Leistungsempfänger auf den ersten Arbeitsmarkt drängen, wo diese annahmegemäß einen zu ihrer präferierten Arbeitszeit passenden Arbeitsplatz finden. Sind die Individuen aber nachfrageseitig beschränkt und können entweder keine entsprechende Arbeitsstelle finden oder ihr Arbeitsvolumen auf einer bestehenden Stelle nicht ausdehnen, dann werden sie möglicherweise eine **Arbeitsgelegenheit**, in der das Einkommen sicher ist, **als zweit- oder drittbeste Lösung** wählen.

Um anhand der Simulationsergebnisse gleichwohl den **Bedarf an Arbeitsgelegenheiten** im Falle der Umsetzung unserer Vorschläge abzuschätzen, bedarf es einiger Zusatzüberlegungen. So erscheint erstens die Annahme realistisch, dass der Personenkreis derjenigen, die nach der Reform trotz der Absenkung des Regelsatzes keine Arbeit anbieten, dies auch nicht im Falle des Vorliegens von Restriktionen seitens der Arbeitsnachfrage tun wird. Im Hinblick auf den Personenkreis, der infolge der Reform sein Arbeitsangebot ausweitet, ist zweitens davon auszugehen, dass arbeitsnachfrageseitige Beschränkungen vor allem bei dem Personenkreis, der sich als Konsequenz der Reform zu einer Partizipation am ersten Arbeitsmarkt entscheidet, zur Aufnahme einer Arbeitsgelegenheit führen können. Im Falle derjenigen, die bereits arbeiten und sich für eine Ausweitung ihrer Arbeitszeit entscheiden, dürfte es leichter fallen, das gewünschte Arbeitsangebot zu realisieren. Vielleicht abgesehen vom Fall einer bisherigen geringfügigen Beschäftigung ist für diese Gruppe der Wechsel auf eine Arbeitsgelegenheit unrealistisch. Das Verhalten derjenigen Personen schließlich, die bereits im Status quo eine Arbeitsgelegenheit ausüben, wird von den Simulationsrechnungen grundsätzlich mit abgebildet, so dass die bloße Addition des Bestands an Arbeitsgelegenheiten und des anhand der Arbeitsangebotsreaktion ermittelten Zusatzbedarfs zu Doppelzählungen führen würde. Es ist nicht ganz auszuschließen, dass die aus den oben genannten Gründen unterbliebene explizite Modellierung der Arbeitsgelegenheiten im Status quo zu einer gewissen Unterschätzung des Bedarfs nach der Reform führt (Ziffer 137), doch die Größenordnung dieser Unschärfe dürfte sich in Grenzen halten. Dies gilt um so mehr, als, selbst wenn die im Status quo relativ attraktiven Arbeitsgelegenheiten freiwillig und nicht ohnehin auf Veranlassung des Arbeitsvermittlers ausgeübt wurden, dies noch nicht gleichbedeutend damit ist, dass die betreffenden Personen sich nach der Reform weiter um eine Arbeitsgelegenheit bemühen werden, denn das dort erzielbare Einkommen ist niedriger.

156. Auf Grundlage dieser Annahmen ist es möglich, mit Hilfe der Ergebnisse des Mikrosimulationsmodells eine gewisse Einschätzung des anfangs erforderlichen Bedarfs an Arbeitsgelegen-

heiten vorzunehmen. Die entscheidende Größe für die Berechnung des Bedarfs an Arbeitsgelegenheiten ist die Zahl der Personen, die nach der Reform eine positive Partizipationsentscheidung trifft, mithin der in Personen ausgewiesene Arbeitsangebotseffekt. Im Falle des Szenarios IIA bedeutet dies – zusammen mit den 11 000 Personen, die sich freiwillig für die Aufnahme einer Arbeitsgelegenheit entscheiden –, dass etwa 410 000 Arbeitsgelegenheiten anfallen könnten.

Hinsichtlich ihrer Größenordnung liegt dieser Schätzung über dem derzeitigen Niveau an Arbeitsgelegenheiten, berücksichtigt aber möglicherweise nicht alle diejenigen, die bereits jetzt in einer Arbeitsgelegenheit arbeiten und die auch nach der Reform auf den zweiten Arbeitsmarkt drängen. Darüber hinaus ist zu bedenken, dass, obwohl das Szenario IIA hinsichtlich der Arbeitsangebotseffekte realistischer erscheint, das Szenario IIB bezüglich der möglicherweise notwendigen Zahl an Arbeitsgelegenheiten die Tatsache berücksichtigt, dass Arbeitsgelegenheiten nicht nur als eine Wahlmöglichkeit zur Verfügung stehen, sondern auch aktiv zur Prüfung der Arbeitsbereitschaft eingesetzt werden; entsprechend größer fällt dort die Zahl der möglicherweise notwendigen Arbeitsgelegenheiten aus. Unter Berücksichtigung der 24 000 Personen, die von sich aus die Aufnahme einer Arbeitsgelegenheit wählen, könnten in diesem Falle bis zu 1,49 Millionen Arbeitsgelegenheiten benötigt werden, zuzüglich eines unbestimmten, vermutlich kleinen Teils derjenigen, die bereits jetzt in Arbeitsgelegenheiten beschäftigt sind und deren Verhaltensreaktion noch nicht durch die Simulationsrechnungen abgedeckt ist.

157. Die **tatsächlich benötigte Zahl** liegt zwischen diesen beiden Extremen. Sie ist in ihrer Höhe durchaus politisch beeinflussbar, denn sie hängt nicht zuletzt von der politischen Entscheidung ab, wie nachdrücklich Arbeitsgelegenheiten als Prüfinstrument zur Ermittlung der Arbeitsbereitschaft eingesetzt werden. Allerdings müssen genügend Arbeitsgelegenheiten vorgehalten werden, damit die Verfügbarkeit aus Sicht der Leistungsempfänger eine realistische Möglichkeit darstellt. In der kurzen Frist ist daher vorsichtig geschätzt von einem Bedarf an bis zu 700 000 vorzuhaltenden und folglich rund 400 000 zusätzlich einzurichtenden Arbeitsgelegenheiten auszugehen. Dieser Bedarf wird nach In-Kraft-Treten der Reform in dem Umfang sinken, in dem als Folge des erhöhten Arbeitsangebots und sinkender Löhne die bisher arbeitslosen Leistungsbezieher bestehende oder neu geschaffene Stellen besetzen. Um die Funktion der Arbeitsgelegenheiten als Test der Arbeitsbereitschaft zu gewährleisten und der friktionellen Arbeitslosigkeit unter Geringqualifizierten Rechnung zu tragen, wird aber dauerhaft ein gewisses Quantum an Arbeitsgelegenheiten benötigt werden. Nach unserer Einschätzung wird der mittel- bis langfristige Bedarf eher unter dem gegenwärtigen Bestand liegen.

158. Mit Hilfe dieser Abschätzung der nach der praktischen Umsetzung unseres Vorschlags in der Anfangsphase notwendigen Zahl an Arbeitsgelegenheiten lässt sich eine Einschätzung der damit verbundenen **Zusatzkosten in der kurzen Frist** vornehmen. Bezogen auf eine Arbeitsgelegenheit muss dabei zwischen Kosten im engeren und im weiteren Sinn unterschieden werden. Kosten im engeren Sinn sind solche, die bei einer von einem vormals erwerbslosen Leistungsempfänger in Anspruch genommenen Arbeitsgelegenheit entstehen, und setzen sich aus den folgenden monatlichen Bestandteilen zusammen: der pauschalen Aufwandsentschädigung von 40 Euro; den zusätzlichen Sachaufwendungen im Wert von 60 Euro; der Wiederaufstockung des Regelsatzes um 103,50 Euro wegen der Tätigkeit in einer Arbeitsgelegenheit; und der Pauschale, die an den die

Arbeitsgelegenheit bereitstellenden Träger gezahlt wird und die sich nach Angaben der Bundesagentur für Arbeit im vergangenen Jahr auf durchschnittlich 322 Euro belief. Somit ergeben sich jährliche Kosten von rund 6 300 Euro pro Arbeitsgelegenheit. Kosten im weiteren Sinn treten beispielsweise dann auf, wenn ein bisher auf dem ersten Arbeitsmarkt tätiger Leistungsempfänger in eine Arbeitsgelegenheit wechseln muss, weil er seinen Arbeitsplatz verliert. Diese Kosten bestehen aus dem Teil der abgesenkten Regelleistung und gegebenenfalls der Kosten der Unterkunft, der im Rahmen der Anrechnung von Erwerbseinkommen gekürzt worden ist, mit dem Wegfall der Tätigkeit auf dem ersten Arbeitsmarkt aber wieder gezahlt werden muss. Sie werden für den Moment ausgeblendet und erst im Rahmen der Budgetwirkungen unseres Vorschlags diskutiert.

Die Kosten im engeren Sinn sind teilweise bereits in den Berechnungen berücksichtigt. Für diejenigen Personen, die von sich aus eine Arbeitsgelegenheit wählen, sind die Ausgaben für die Aufwandspauschale von 40 Euro und die Aufstockung des Regelsatzes schon mit erfasst. In den Fällen, in denen das Arbeitsangebot auf dem ersten Arbeitsmarkt ausgeweitet wird, dort aber vorübergehend nicht realisiert werden kann, sind die Kosten der Aufwandspauschale berücksichtigt, da diese erst recht bei Aufnahme einer Tätigkeit auf dem ersten Arbeitsmarkt gewährt wird.³⁴ Unter Berücksichtigung dieser Differenzierung ergeben sich im Falle des Szenarios IIA jährliche Kosten von rund 2,4 Mrd Euro, während für das Szenario IIB die Kosten entsprechend höher sind und bei etwa 8,7 Mrd Euro liegen. In beiden Fällen sind die Ausgaben für die bereits bestehenden Arbeitsgelegenheiten noch nicht gegengerechnet. Mit Blick auf den von uns ermittelten Gesamtbedarf an 700 000 Arbeitsgelegenheiten gilt, dass sich die Kosten im engeren Sinn für die anfänglich 400 000 zusätzlichen bereitzustellenden Arbeitsgelegenheiten auf knapp 2,4 Mrd Euro belaufen. Die bereits im Status quo genutzten Arbeitsgelegenheiten verursachen nur geringe Zusatzkosten, da die bisher dafür aufgewandten Mittel den größten Teil des Finanzierungsbedarfs für eine entsprechende Zahl an Arbeitsgelegenheiten nach der Reform decken; die Zusatzkosten lägen in diesem Fall in der Größenordnung von 200 Mio Euro. In der Summe belaufen sich daher die gegenüber dem Status quo zusätzlich anfallenden Kosten zum Betrieb von 700 000 Arbeitsgelegenheiten auf rund 2,6 Mrd Euro.

Mittel- bis langfristig, nachdem sich die Arbeitsangebotseffekte in Beschäftigungseffekte umgesetzt haben, ist die Zahl der benötigten Arbeitsgelegenheiten deutlich niedriger. Unter der Annahme, dass dann die Zahl der Arbeitsgelegenheiten eher unter den derzeitigen Bestand sinken wird, treten keine zusätzlichen Kosten auf.

Wirkungen auf die öffentlichen Haushalte

159. Mit Hilfe des hier verwendeten Mikrosimulationsmodells lassen sich nicht nur die Arbeitsangebotseffekte, sondern auch die fiskalischen Wirkungen der vorgeschlagenen Reformen untersuchen (Tabelle 16). Allerdings sind die Ergebnisse eher als Tendenzaussagen zu verstehen, die

³⁴⁾ Dies gilt nicht für diejenigen Personen, die trotz Geringfügigkeitsschwelle eine Tätigkeit mit einem Monatsverdienst von nicht mehr als 200 Euro ausüben, sowie die Personen, die ihr Arbeitsangebot so stark ausweiten, dass sie nicht mehr transferberechtigt sind. Diese Faktoren werden jedoch für die Abschätzung der Gesamtkosten ebenso vernachlässigt wie die Tatsache, dass für Angehörige einer Bedarfsgemeinschaft mit mehreren Personen die Aufstockung niedriger als 103,50 Euro ausfällt, da sie bereits im Status quo nicht den vollen Regelsatz erhalten.

die Einschätzung erleichtern, ob das vorgeschlagene Reformpaket im Saldo mittel- bis langfristig zu einer spürbaren Belastung oder Entlastung der öffentlichen Haushalte führt. Insbesondere sind in den Simulationsrechnungen die Kosten der Arbeitsgelegenheiten größtenteils noch nicht berücksichtigt.

160. In allen simulierten Szenarien kommt es **mittel- bis langfristig** im Saldo zu einer **Entlastung der öffentlichen Haushalte** – das heißt, die Einnahmen aus Steuern und Sozialbeiträgen steigen, und die Ausgaben für Sozialtransfers gehen in teilweise beträchtlichem Umfang zurück. Die Nettoentlastung im Falle des Szenarios IIA beläuft sich auf 12,6 Mrd Euro. In Szenario IVA, das alle Module des Vorschlags des Sachverständigenrates umfasst, ist die Nettoentlastung mit 12,9 Mrd Euro sogar noch etwas höher (Tabelle 16), da die Reform der Minijobs und Midijobs tendenziell zu einem Anstieg des Aufkommens an Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen führt. Mit Ausnahme des Szenarios III ist mehr als die Hälfte der jeweiligen Nettoentlastung Folge von Einsparungen bei den Sozialtransfers. Da als notwendige Flankierung unseres Vorschlags der befristete Zuschlag beim Übergang vom Arbeitslosengeld in das Arbeitslosengeld II abgeschafft werden muss, ergibt sich für die öffentlichen Haushalte eine zusätzliche, in den Simulationsrechnungen noch nicht berücksichtigte Entlastung, für die als grobe Näherung das gegenwärtige Volumen in Höhe von rund 500 Mio Euro angesetzt wird.

Tabelle 16

Simulations-Szenarien zum Vorschlag des Sachverständigenrates: Langfristige Budgetwirkungen¹⁾						
- Veränderungen gegenüber dem Status quo ²⁾ in Mrd Euro -						
	Simulations-Szenarien					
	I	IIA	IIB	III	IVA	IVB
Insgesamt	2,1	12,6	34,6	0,2	12,9	35,1
davon:						
Einkommensteuer	0,3	1,2	3,6	0,7	1,8	4,4
Beitragseffekte						
- Gesetzliche Rentenversicherung	0,3	1,7	5,8	- 0,1	1,6	5,7
- Arbeitslosenversicherung	0,1	0,6	1,9	0,1	0,7	2,1
- Gesetzliche Krankenversicherung ³⁾	0,3	1,4	4,7	- 0,2	1,2	4,5
- Arbeitgeberpauschale (Minijobs)	0,0	0,0	0,0	- 0,1	- 0,1	- 0,1
Arbeitslosengeld (ALG I)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Sozialtransfers ⁴⁾	- 1,1	- 7,8	- 18,6	0,2	- 7,6	- 18,5

1) Öffentliche Haushalte und Sozialversicherungsbranche. Ohne die vollständigen Kosten der Arbeitsgelegenheiten in der Größenordnung von knapp 3 Mrd Euro. - 2) Rechtsstand 30. Juni 2006. - 3) Einschließlich Gesetzliche Pflegeversicherung. - 4) Arbeitslosengeld II und Sozialhilfe.

Diese Ergebnisse für die mittlere Frist stellen allerdings insofern **Obergrenzen** dar, als den Schätzungen die Annahme zugrunde liegt, dass sich das zusätzliche Arbeitsangebot zu den herrschenden Löhnen in tatsächlichen Beschäftigungseffekten niedergeschlagen hat. Obwohl in der mittleren Frist Friktionen bei der Stellenbesetzung und Verzögerungen bei der Schaffung neuer Stellen vernachlässigt werden können, ist trotzdem zu berücksichtigen, dass es als Folge unseres Vorschlags zu einer Lohnsenkung kommt, die auf das Aufkommen an Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen sowie auf das Arbeitsangebot zurückwirkt und im Saldo einnahmendämpfend und ausgaben erhöhend wirken dürfte. Die Abschätzung der Beschäftigungseffekte und der dazu erforderlichen

Lohnsenkung zeigt allerdings auch, dass bei Berücksichtigung dieses Effekts die erzielten Einsparungen nur geringfügig niedriger ausfallen dürften.

161. Zur Abschätzung der **kurzfristigen Budgetwirkungen**, die unmittelbar nach der Umsetzung unseres Vorschlags auftreten, sei der fiskalisch ungünstige und restriktive Fall unterstellt, dass keines der Individuen die von ihm gewünschte Ausweitung des Arbeitsangebots realisieren kann, mithin aufgrund einer unzureichenden Arbeitsnachfrage weder entsprechende Arbeitsplätze verfügbar sind noch eine Ausdehnung des Arbeitsvolumens auf einer bestehenden Stelle möglich ist, und dass alle Personen, die bisher nicht erwerbstätig sind und ihr Arbeitsangebot nun ausweiten wollen, daraufhin eine Arbeitsgelegenheit in Anspruch nehmen.

Restriktiv ist dieser Fall in seinen Annahmen deshalb, weil eine derartige Reform in der Umsetzung einen gewissen Vorlauf bedingt, so dass die Akteure die Möglichkeit haben, sich auf die geänderten Transfers einzustellen und so insbesondere eine Ausweitung des Arbeitsvolumens eher möglich wird. Zudem werden nicht alle Individuen, die auf dem ersten Arbeitsmarkt keine Stelle finden, eine Arbeitsgelegenheit in Anspruch nehmen.

Unter diesen Annahmen ergeben sich gegenüber den für die mittlere Frist ermittelten Budgetzahlen keine Mehreinnahmen an Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen. Auf der Ausgabenseite sind zunächst die oben ermittelten Kosten der zusätzlichen sowie der Weiterführung der bestehenden Arbeitsgelegenheiten zu berücksichtigen. Darüber hinaus fallen Kosten der Arbeitsgelegenheiten im weiteren Sinne an: Da in den Berechnungen unterstellt ist, dass die Individuen ihr Arbeitsangebot tatsächlich realisieren können, sind in den ermittelten Einsparungen bei den Sozialtransfers nicht zuletzt Minderausgaben enthalten, die aus der Anrechnung des zusätzlichen Erwerbseinkommens resultieren. Erhalten bleiben die Einsparungen, die sich aus der von vielen Leistungsempfängern hingenommenen Regelsatzabsenkung, der Verschlechterung der Hinzuverdienstregelungen bei niedrigen Erwerbseinkommen infolge der Einführung der Geringfügigkeitsschwelle und aus der Abschaffung des befristeten Zuschlags beim Übergang vom Arbeitslosengeld in das Arbeitslosengeld II ergeben. Der Nettoeffekt all dieser Faktoren ist zwar schwer exakt zu bestimmen. Hinsichtlich des maximalen Haushaltsrisikos in der kurzen Frist ist aber der entscheidende Punkt, dass es durch die Reform verglichen mit dem Status quo im Wesentlichen keine Mindereinnahmen und als einzige Mehrausgaben die oben ermittelten Kosten der zusätzlichen sowie der Weiterführung der bestehenden Arbeitsgelegenheiten gibt, und auch dies nur unter der Annahme, dass die Arbeitsgelegenheiten unmittelbar in vollem Umfang zur Verfügung stehen. Ist dies nicht möglich und signalisieren als Reaktion darauf alle erwerbslosen Leistungsempfänger ihre Bereitschaft, auf dem zweiten Arbeitsmarkt zu arbeiten, so dass ihnen ohne Gegenleistung das bisherige Niveau der Regelleistung gezahlt werden muss, so ergeben sich gegenüber dem Status quo auch keine zusätzlichen Ausgaben, wahrscheinlich aber Einsparungen. Wird die Zahl der Arbeitsgelegenheiten hingegen ausgeweitet, so steigen zwar die zugehörigen Ausgaben, doch gleichzeitig realisieren sich zunehmend die durch die Reform induzierten Einsparungen bei den Sozialtransfers. Insgesamt dürften sich daher gegenüber dem Status quo selbst im ungünstigen Fall keine wesentlichen Haushaltsbelastungen ergeben; diese sind überdies politisch steuerbar, da sie letztlich vom durch arbeitsmarktpolitische Entscheidungen beeinflussbaren Umfang des zweiten Arbeitsmarkts abhängen. Insofern kann mit gutem Grund davon ausgegangen werden, dass die Einführung des vom Sachverständigenrat vorgeschlagenen Kombilohnmodells kurzfristig im We-

sentlichen haushaltsneutral sein dürfte, mittel- bis langfristig aber zu merklichen Haushaltsentlastungen führen würde.

Sensitivitätsanalyse

162. Die obige Präsentation der Arbeitsangebotseffekte der verschiedenen simulierten Szenarien illustriert in aller Deutlichkeit, dass quantitativ bedeutsame positive Effekte nur bei einer Absenkung des Regelsatzes auftreten. Wie stark hängen diese Arbeitsangebotseffekte jedoch von der Größe der Regelsatzabsenkung ab?

Zur Beantwortung dieser Frage wurde auf Grundlage des Szenarios IIA eine Sensitivitätsanalyse durchgeführt, in der zwei zusätzliche Szenarien simuliert wurden. In beiden Zusatzszenarien beträgt die Höhe des Bonus weiterhin 40 Euro, um auch die Vergleichbarkeit mit dem Szenario I zu wahren. Im **Zusatzszenario 20 vH** findet eine Regelsatzabsenkung um 20 vH statt. Im Bereich zwischen 200 Euro und 800 Euro wird die Transferentzugsrate entsprechend auf 55,8 vH angepasst. Im **Zusatzszenario 40 vH** hingegen wird der Regelsatz um 40 vH abgesenkt, und die Transferentzugsrate im Bereich zwischen 200 Euro und 800 Euro beträgt 44,2 vH. Die Transferentzugsrate ist jeweils so gewählt, dass gegenüber dem Status quo der Kreis der Anspruchsberechtigten unverändert bleibt.

163. Die beobachtbaren Arbeitsangebotseffekte der beiden Szenarien sind qualitativ ähnlich zu denen einer Regelsatzsenkung um 30 vH. Die Abweichungen von den Simulationsergebnissen des Szenarios IIA sind symmetrisch. Hinsichtlich der Größenordnung des beobachteten Arbeitsangebotseffekts fällt die Zunahme im Zusatzszenario 20 vH um etwa 100 000 Personen niedriger und im Zusatzszenario 40 vH um 100 000 Personen höher aus als im Ausgangsszenario IIA. Die Partizipationsquote unterscheidet sich in den beiden Szenarien um jeweils 0,4 Prozentpunkte von der Partizipationsquote im Szenario IIA. Die Zunahme des Arbeitsvolumens weicht im Vergleich zum Szenario IIA um etwa 0,5 Prozentpunkte nach unten (Zusatzszenario 20 vH) beziehungsweise nach oben (Zusatzszenario 40 vH) ab.

Über die Sensitivitätsanalyse hinsichtlich der Regelsatzabsenkung hinaus wurde noch die Robustheit der Ergebnisse hinsichtlich des **Zeitpunkts der Simulation** untersucht. Berechnungen auf Grundlage der SOEP-Daten aus dem Jahr 2004 erbrachten qualitativ ähnliche Arbeitsangebotseffekte wie die hier präsentierten.

Abschätzung der Beschäftigungseffekte

164. Die deutliche Ausweitung des Arbeitsangebots in den Szenarien II und IV beeinflusst das **Gleichgewicht am Arbeitsmarkt**. Damit die zusätzlich auf den Markt tretenden Arbeitskräfte durch eine zusätzliche Arbeitsnachfrage absorbiert werden, ist ein niedrigerer Lohnsatz erforderlich. Wie die berechneten Arbeitsangebotselastizitäten zeigen, wäre eine Senkung des Bruttolohnsatzes jedoch wiederum mit einem niedrigeren Arbeitsangebot verbunden. Zur Abbildung solcher Rückkopplungseffekte werden, wie oben beschrieben, die simulierten Arbeitsangebotsänderungen mit Schätzungen der Arbeitsnachfrageelastizität iterativ verknüpft.

165. Als Ausgangsszenario für die **Untersuchung der Beschäftigungseffekte** wird das Szenario II gewählt, da die beschäftigungsfördernde Wirkung der Mini- und Midijobreform ohnehin nicht abgebildet werden kann. Zu beachten ist, dass sich die Empfänger von Arbeitslosengeld II in ihrem auf dem ersten Arbeitsmarkt erzielbaren Erwerbseinkommen unterscheiden. Berechnet wird daher nur der Beschäftigungseffekt für einen Teil des zusätzlichen Arbeitsangebots, und zwar für die Personengruppe, deren Arbeitsmarktchancen allein im Niedriglohnbereich liegen (Niedriglohnarbeitnehmer); zur Identifizierung wird der prognostizierte Lohn aus der Schätzung der Lohngleichung verwendet, wobei die Zahl der Niedriglohnarbeitnehmer wegen fehlender Informationen über das Vorliegen von Langzeitarbeitslosigkeit, die das erzielbare Arbeitseinkommen zumindest vorübergehend reduzieren dürfte, vermutlich unterschätzt wird. Für die Arbeitsnachfrageelastizität wird ein Wert von -2 unterstellt (Ziffer 141).

Im Szenario IIA steigt das Arbeitsangebot der Niedriglohnarbeitnehmer bei gegebenem Bruttolohn gegenüber dem Status quo in Westdeutschland um 84 000 Personen oder 2,9 vH und in Ostdeutschland um 12 000 Personen oder 1,8 vH. Die entsprechenden Werte im Szenario IIB sind für Westdeutschland 367 000 Personen oder 12,5 vH und für Ostdeutschland 71 000 Personen oder 10,6 vH. Diese Angebotsausweitung erfordert bei einer unterstellten Arbeitsnachfrageelastizität von -2 eine Reduktion des Bruttolohnsatzes um durchschnittlich 1,3 vH im Szenario IIA und 6,1 vH im Szenario IIB.

Anschließend wird im nächsten Schritt die Simulation der Wirkungen des Szenarios IIA unter Einschluss der abgeschätzten Bruttolohnsenkungen wiederholt. Dazu wird für jede Arbeitszeitkategorie das Nettoeinkommen bei einer Bruttolohnsenkung in der zuvor ermittelten Größenordnung neu berechnet; bei der Alternative 400-Euro-Job, in der das Einkommen und nicht die Arbeitszeit vorgegeben ist, wird die zugerechnete Arbeitszeit proportional verlängert. Hieraus ergibt sich ein niedriger Arbeitsangebotseffekt, der die Untergrenze des zu erwartenden Beschäftigungseffekts angibt. Die so ermittelten Rückkopplungseffekte erweisen sich als vergleichsweise gering. Die Bruttolohnsenkung reduziert den direkten Angebotseffekt im Szenario IIA lediglich um 4 000 Personen, im Szenario IIB um 12 000 Personen. Die Auswirkungen des Lohndrucks nach unten sind gegenüber den unmittelbaren Wirkungen einer Absenkung des Regelsatzes für Erwerbsfähige also praktisch vernachlässigbar, so dass für die Gruppe der Niedriglohnarbeitnehmer die berechneten Arbeitsangebotseffekte in etwa den Beschäftigungseffekten entsprechen dürften. Übertragen auf den kompletten Vorschlag des Sachverständigenrates ergibt sich ausgehend von Szenario IVA eine Zunahme der Beschäftigung in der Größenordnung von 350 000 Personen, wobei die positiven Arbeitsnachfrageeffekte, die in der Gleitzzone aus der Verringerung der Belastung mit Sozialversicherungsbeiträgen resultieren, noch nicht einmal berücksichtigt sind.

Für den Kreis der Personen, die Arbeit jenseits des Niedriglohnbereichs anbieten und bei denen es sich mutmaßlich um Qualifizierte oder Hochqualifizierte handeln dürfte, ist die relevante Elastizität der Arbeitsnachfrage betragsmäßig kleiner und damit die zur Ausweitung des Stellenangebots erforderliche Lohnsenkung größer. Somit sind die dämpfenden Rückwirkungen auf das Arbeitsangebot größer. Da jedoch die Arbeitsangebotselastizität mit der Qualifikation abnehmen (Tabelle 14), ist auch für diese Gruppen davon auszugehen, dass die von uns als Initialeffekt ermittelte

Arbeitsangebotsreaktion zwar gedämpft wird, der endgültige Beschäftigungseffekt aber dennoch nicht erheblich niedriger ausfällt.

3. Ausgewählte Problembereiche der Umsetzung

166. Die Quantifizierung wichtiger Effekte unseres Vorschlags mit Hilfe eines Mikrosimulationsmodells hat gezeigt, dass eine Umsetzung beachtliche Beschäftigungseffekte erwarten lässt, es selbst in der Startphase nicht zu Mehrbelastungen der öffentlichen Haushalte kommt und mittelfristig sogar mit spürbaren fiskalischen Entlastungen zu rechnen ist. Modelle wie das von uns verwendete können jedoch immer nur Teilaspekte abbilden. Daher ist zu fragen, ob und in wieweit dabei wichtige Fragen der praktischen Realisierbarkeit oder andere Faktoren, die Wirkung und Erfolg unseres Vorschlags beeinflussen könnten, ausgeblendet wurden, so dass die ermittelten Effekte zu qualifizieren oder der Vorschlag zu ergänzen wären. Mit Blick auf die Umsetzung könnten Einwände insbesondere zu den folgenden Bereichen geltend gemacht werden:

- erstens die sozialrechtliche und verfassungsrechtliche Beurteilung des zweiten Moduls unseres Vorschlags;
- zweitens die Rolle und Ausgestaltung des zweiten Arbeitsmarkts, sprich der Arbeitsgelegenheiten;
- drittens die Beurteilung des Drucks auf die Lohnstruktur, der von der durch unseren Vorschlag induzierten Ausweitung des Arbeitsangebots ausgeht und für das Eintreten der positiven Beschäftigungseffekte zentral ist. Der dritte Gesichtspunkt berührt sowohl das Thema Mindestlöhne, das heißt die Frage, ob und wie die durch einen Kombilohn induzierte Lohnspreizung nicht nach unten beschränkt werden sollte, als auch den Umgang mit dem Konkurrenzdruck, der von aus dem EU-Ausland entsandten Arbeitnehmern ausgeht und durch den die positiven Beschäftigungseffekte auf dem heimischen Arbeitsmarkt möglicherweise unterlaufen werden könnten.

Rechtliche Schranken der vorgeschlagenen Regelsatzabsenkung

167. Das Modul 2 des Vorschlags des Sachverständigenrates sieht vor, den Regelsatz des Arbeitslosengelds II um 30 vH abzusenken, um die Aufnahme einer Beschäftigung auf dem ersten Arbeitsmarkt attraktiver zu machen. Zugleich wird jeder Bedarfsgemeinschaft die Möglichkeit eröffnet, durch die Tätigkeit in einer Arbeitsgelegenheit ein Haushaltseinkommen zu erzielen, welches mindestens der vollen Regelleistung des bisherigen Arbeitslosengelds II entspricht. Das staatlich derzeit gewährte soziokulturelle Existenzminimum wird folglich trotz der Regelsatzsenkung nicht angetastet. Um möglicherweise verbleibenden sozial- und verfassungsrechtlichen Bedenken Rechnung zu tragen, hat der Sachverständigenrat insbesondere die folgenden Fragen geprüft.

- In welchem Umfang ist eine Absenkung des Regelsatzes für Bezieher von Arbeitslosengeld II zulässig?
- Muss bei einer Tätigkeit auf dem Arbeitsmarkt eine – pauschale – Mehraufwandsentschädigung gezahlt werden?
- Kann die Regelsatzsenkung auf bestimmte Personengruppen beschränkt werden?

- Stellt die Verknüpfung des Bezugs der vollen Regelleistung beim Arbeitslosengeld II mit der Aufnahme einer Tätigkeit in einer Arbeitsgelegenheit einen unzulässigen (mittelbaren) Zwang zur Arbeit dar?

168. Verfassungsrechtlicher Ausgangspunkt zur Bewertung einer **Absenkung des Regelsatzes** sind Artikel 1 Absatz 1 Grundgesetz („Die Würde des Menschen ist unantastbar. Sie zu achten und zu schützen ist Verpflichtung aller staatlichen Gewalt.“) sowie das im Artikel 20 Absatz 1 Grundgesetz verankerte Sozialstaatsprinzip („Die Bundesrepublik Deutschland ist ein demokratischer und sozialer Bundesstaat.“). Aus der Menschenwürdebestimmung lassen sich jedoch ebenso wenig wie aus dem Sozialstaatsprinzip einklagbare subjektive Ansprüche ableiten. Das Sozialstaatsprinzip begründet als Sozialbestimmung die Pflicht des Staates, für einen Ausgleich der sozialen Gegensätze und damit für eine gerechte Sozialordnung zu sorgen. Es stellt dem parlamentarischen Gesetzgeber damit eine Aufgabe, sagt aber nichts darüber, wie diese im Einzelnen zu erfüllen ist. Dies ist Angelegenheit des Gesetzgebers, dem dabei ein breiter Gestaltungsspielraum zukommt. Aus der Zusammenschau des Sozialstaatsprinzips und der Menschenwürdebestimmung ergibt sich nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes, des Bundesverwaltungsgerichtes und des Bundessozialgerichtes sowie der ganz überwiegenden Auffassung im juristischen Schrifttum, dass sich angesichts der Weite und Unbestimmtheit dieser Verfassungsrechtsbestimmungen weder aus den einzelnen Bestimmungen noch in ihrer Zusammenschau ein durchsetzbarer Anspruch entnehmen lässt, Sozialleistungen in einem bestimmten Umfang zu gewähren. Vielmehr ist es dem Gesetzgeber überlassen, in welchem Umfang soziale Hilfen unter Berücksichtigung der vorhandenen Mittel und anderer gleichrangiger Staatsaufgaben gewährt werden müssen.

Ungeachtet der Unbestimmtheit sowohl des Sozialstaatsprinzips wie der Menschenwürdebestimmung wurde aus diesen Vorgaben des Grundgesetzes vom Bundesverfassungsgericht in ständiger Rechtsprechung abgeleitet, dass der Staat verpflichtet ist, die Mindestvoraussetzungen für ein menschenwürdiges Dasein zu schaffen. Und das Bundesverwaltungsgericht hat in ständiger Rechtsprechung einen verfassungsrechtlichen Anspruch auf Sicherung des Existenzminimums des Einzelnen anerkannt und in diesem Zusammenhang hinsichtlich der Höhe der zu gewährenden Leistungen ausgeführt, dass der Staat nicht nur für die zum Überleben notwendige Nahrung, Kleidung und Unterkunft zu sorgen habe, sondern der Sache nach ein „soziokulturelles“ Existenzminimum, einschließlich der Möglichkeit der Teilhabe am Leben in der Gemeinschaft, gewährleisten müsse.

169. Die konkrete Festlegung der **Höhe dieses soziokulturellen Existenzminimums**, also des Mindestbedarfs zum Führen eines menschenwürdigen Lebens, obliegt dabei dem parlamentarisch legitimierten Gesetzgeber. Es besteht allerdings weitgehende Einigkeit darüber, dass es faktisch unmöglich ist, dieses verfassungsrechtlich zu gewährleistende Existenzminimum generell betragsmäßig zu beziffern. Ungeachtet dessen muss die Festlegung in einem überprüfbar und transparenten parlamentarischen Verfahren unter Offenlegung der benutzten Kriterien erfolgen, um eine gerichtliche Überprüfung zu ermöglichen. Daraus folgt, dass der Gesetzgeber in verfassungsrechtlich zulässiger Weise auch das Niveau der Regelleistung in § 20 Absatz 2 SGB II absenken kann, soweit dies vom Festsetzungsverfahren her nachvollziehbar ist und auch unter Berücksichtigung der zur Verfügung stehenden finanziellen Ressourcen vertreten werden kann.

Allerdings lässt sich dem Grundgesetz nicht entnehmen, auf welche Art und Weise das Führen eines menschenwürdigen Lebens zu gewährleisten ist. Wohl aber lässt sich der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes entnehmen, dass es der grundgesetzlichen Konzeption und dem zugrunde liegenden Menschenbild eher entspricht, eine bestehende Massenarbeitslosigkeit durch Förderung von zusätzlich bereitgestellten Arbeitsplätzen oder durch Unterstützung der Aufnahme von Arbeit zu bekämpfen statt alimentierende Sozialleistungen zu erbringen. In seiner Entscheidung vom 27. April 1999 hat das Bundesverfassungsgericht daher die **Lohnabstandsklauseln**, mit denen befristete Zuschüsse für Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen an die Vereinbarung von untertariflichen Entgelten geknüpft waren (*BVerfG vom 27. April 1999, 1 BvR 2203/93, 1 BvR 897/95*), trotz des Eingriffs in die Tarifautonomie für verfassungsrechtlich gerechtfertigt gehalten, da das Ziel der Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze in Zeiten hoher Arbeitslosigkeit Verfassungsrang habe.

170. Diesen verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen wurde bei der Abfassung des SGB II Rechnung getragen. Der Lebensunterhalt von hilfebedürftigen Arbeitslosen, den Empfängern von Arbeitslosengeld II, soll dementsprechend nur insoweit – sozusagen als Auffangtatbestand – gesichert werden, wenn sie den Lebensunterhalt nicht auf andere Weise, das heißt durch eigene Erwerbstätigkeit, bestreiten können. Dem entspricht der in § 2 SGB II ausformulierte Grundsatz des Forderns, wonach die erwerbsfähigen Hilfebedürftigen alle Möglichkeiten zur Beendigung oder Verringerung ihrer Hilfebedürftigkeit ausschöpfen müssen, insbesondere dadurch, dass sie, wenn eine Erwerbstätigkeit auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt in absehbarer Zeit nicht möglich ist, eine angebotene zumutbare Arbeitsgelegenheit zu übernehmen haben.

Ebenso wird in § 9 SGB II die Hilfebedürftigkeit dahingehend definiert, dass eine solche nur dann vorliegt, wenn der Lebensunterhalt nicht oder nicht ausreichend aus eigenen Kräften und Mitteln, vor allem nicht durch Aufnahme einer zumutbaren Arbeit gesichert werden kann, wobei – wie § 10 SGB II klarstellt – von wenigen, eng begrenzten Ausnahmen abgesehen – jede Arbeit zumutbar ist.

Daraus folgt, dass eine Absenkung der Regelleistung für erwerbsfähige Hilfebedürftige zulässig ist, wenn der Leistungsträger dem Arbeitslosen **konkret** eine ihm zumutbare Arbeitsstelle oder Arbeitsgelegenheit anbietet, sodass es ausschließlich von dem Arbeitssuchenden abhängt, ob er seinen Lebensunterhalt ganz oder teilweise durch Aufnahme dieser Erwerbstätigkeit sicherstellt.

171. Gemäß § 16 Absatz 3 Satz 2 SGB II ist dem erwerbsfähigen Hilfebedürftigen zuzüglich zum Arbeitslosengeld II eine angemessene Entschädigung für Mehraufwendungen zu zahlen, wenn er im Rahmen einer Arbeitsgelegenheit tätig wird. Der danach begründete Anspruch auf eine **Mehraufwandsentschädigung** besteht uneingeschränkt. Es handelt sich dabei nicht um einen „Lohn“, sondern lediglich um einen Ausgleich für die zusätzlichen finanziellen Belastungen, die ihre Ursache in der Verrichtung der Arbeit haben, wie beispielsweise Fahrtkosten. Grundsätzlich muss der zur Zahlung verpflichtete Leistungsträger vom tatsächlich entstehenden Mehrbedarf wie etwa den Fahrtkosten ausgehen. Dies entspricht den sozialhilferechtlichen Grundsätzen der Individualisierung und der Bedarfsdeckung. Grundsätzlich müsste daher der individuelle Mehrbedarf gedeckt werden. Da im Gesetz aber lediglich von einer „angemessenen“ Entschädigung die Rede ist, sind

Pauschalisierungen zulässig, wenn damit im Regelfall die Mehraufwendungen abgedeckt sind; sie müssen also nicht jeden Mehraufwand im Einzelfall ausgleichen.

172. Eine gesetzliche Absenkung der Regelleistung nur für **bestimmte Personengruppen** – namentlich solche, die sich nur hinsichtlich des Alters unterscheiden – wäre verfassungsrechtlich mit dem Gleichheitssatz des Artikel 3 Absatz 1 Grundgesetz, europarechtlich mit der Richtlinie 2000/78/EG des Rates vom 27. November 2000 zur Festlegung einer allgemeinen Regelung für die Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf und einfachrechtlich mit dem Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz vom 14. August 2006 (BGBl. I S. 1897) unvereinbar. Keiner der in Artikel 6 der oben angeführten Richtlinie oder der in § 10 des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes genannten Voraussetzungen für eine zulässige unterschiedliche Behandlung wegen des Alters liegen vor. Jedenfalls ginge eine Regelleistungsabsenkung über das hinaus, was zur Erreichung des verfolgten Ziels angemessen und erforderlich wäre (in diesem Zusammenhang: EuGH – Große Kammer – Urteil vom 22.11.2005 – Mangold).

Bereits die Differenzierung im geltenden Recht in § 31 Absatz 5 SGB II bei jungen Hilfebedürftigen zwischen 15 und 25 Jahren im Vergleich zu den älteren Hilfebedürftigen ab 26 Jahren stößt gemessen an den oben genannten Maßstäben auf starke Bedenken und zwar auch in Anbetracht der hierfür im Gesetzgebungsverfahren gegebenen Begründung (BT-Drucksache 15/1516, 61). Das legitime Ziel des Gesetzgebers, bei jungen erwerbsfähigen Arbeitslosen der Arbeitslosigkeit, insbesondere der Jugendarbeitslosigkeit entgegenzuwirken, rechtfertigt selbstverständlich eine besondere Intensität der Förderung, dürfte aber die – zumal im Vergleich zu Personen über 25 Jahren – deutlich schärferen **Sanktionen** bei den unter 25-Jährigen verfassungsrechtlich kaum rechtfertigen. Zwischen den Gruppen der über und der unter 25-Jährigen dürften nach Art und Gewicht keine Unterschiede solcher Art bestehen, die eine verfassungsrechtlich tragfähige Differenzierung mit derart weittragenden Folgen rechtfertigen könnten. Ähnliche Bedenken bestehen im Übrigen auch bei der Differenzierung beispielsweise zwischen den bis und über 50-jährigen Arbeitslosen.

173. Verfassungsrechtlich problematisch könnte schließlich noch der mittelbare **Zwang zur Aufnahme einer Arbeitsgelegenheit** sein, da für Personen, die auf dem ersten Arbeitsmarkt kein Erwerbseinkommen erzielen, der Bezug des alten Regelleistungsniveaus an die Tätigkeit in einer Arbeitsgelegenheit geknüpft ist. Artikel 12 Grundgesetz regelt in Absatz 1, dass alle Deutschen das Recht haben, Beruf und Arbeitsplatz frei zu wählen. Diese Vorschrift gewährleistet nicht nur die freie Wahl des Arbeitsplatzes, sondern auch als so genannte negative Berufsfreiheit, das Recht, nicht einen bestimmten Beruf ergreifen zu müssen. Absätze 2 und 3 des Artikels 12 Grundgesetz, die ein einheitliches Grundrecht enthalten, bestimmen, dass niemand zu einer bestimmten Arbeit gezwungen werden darf, außer im Rahmen einer herkömmlichen allgemeinen, für alle gleichen öffentlichen Dienstleistungspflicht. Zwangsarbeit ist nur bei einer gerichtlich angeordneten Freiheitsentziehung zulässig.

Die Regelungen des SGB II, nach denen erwerbsfähige Hilfsbedürftige eine ihnen angebotene und zumutbare Arbeitsgelegenheit übernehmen müssen, wenn auf absehbare Zeit eine Erwerbstätigkeit auf dem ersten Arbeitsmarkt nicht möglich ist, greifen allerdings nicht in die negative Berufsfreiheit ein. Denn die Intention dieser Regelungen ist es, die bestehende Selbsthilfeobliegenheit des

Betroffenen, das heißt die Pflicht, das ihm Mögliche zur Beseitigung der Hilfebedürftigkeit beizubringen, zu konkretisieren, nicht aber den Hilfebedürftigen zur Annahme einer Arbeitsgelegenheit zu zwingen, sondern ihn in Arbeit einzugliedern, um so dessen Hilfebedürftigkeit zu beenden. Dies bedeutet auch keinen verfassungsrechtlich unzulässigen Arbeitszwang oder gar Zwangsarbeit und verstößt daher nicht gegen Artikel 12 Absätze 2 und 3 Grundgesetz: Das darin enthaltene Verbot von Arbeitszwang und Zwangsarbeit konkretisiert den Grundsatz der Menschenwürde (siehe BVerfGE 74, 102 (120)) und soll insbesondere die im Nationalsozialismus angewandten Formen des Arbeitszwangs und der Zwangsarbeit mit ihrer Herabwürdigung der menschlichen Persönlichkeit ausschließen. Das Grundrecht schützt indessen nach ganz herrschender Meinung nicht vor einem mittelbaren „Zwang“, wenn staatliche Leistungen mit gemeinnütziger Arbeit verbunden sind.

Ausweitung der Arbeitsgelegenheiten – Pro und Contra

174. Die Absenkung des Regelsatzes für erwerbsfähige Empfänger von Arbeitslosengeld II ist das Kernelement unseres Vorschlags. Damit kommt der Einrichtung und Ausweitung von Arbeitsgelegenheiten eine zentrale Rolle zu. Diese Arbeitsgelegenheiten dienen nicht nur der Sicherstellung des sozialen Existenzminimums für Leistungsbezieher, die auf dem ersten Arbeitsmarkt keine Stelle finden, sondern sie bewirken auch im Rahmen des Tests auf die Arbeitsbereitschaft der Empfänger für das Arbeitslosengeld II eine Beweislastumkehr zu Gunsten der Vermittler. Außerdem mögen die Arbeitsgelegenheiten die Beschäftigungsfähigkeit der betroffenen Personen erhöhen und mögliche Aktivitäten in der Schattenwirtschaft zumindest einschränken.

175. Derzeit werden unter dem Begriff „Arbeitsgelegenheiten“ unterschiedliche Eingliederungsinstrumente im Rahmen des Rechtskreises des SGB II verstanden. Dazu zählen die „Arbeitsgelegenheiten in der Entgeltvariante“ (§ 16 Absatz 3 Satz 1 SGB II) und die „Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung“ (§ 16 Absatz 3 Satz 2 SGB II), wobei der zuletzt genannte Typ einer Arbeitsgelegenheit mit rund 96 vH aller Arbeitsgelegenheiten – gemessen an der Anzahl der dort tätigen Personen – den weitaus dominierenden Anteil im Jahr 2005 ausmachte. Der wesentliche Unterschied zwischen der Entgeltvariante und der Mehraufwandsvariante besteht darin, dass es sich bei der Entgeltvariante um eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung mit einer regulären Entlohnung handelt, während mit der Mehraufwandsvariante kein sozialversicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis begründet wird. Stattdessen wird lediglich eine Mehraufwandsentschädigung beispielsweise für Fahrtkosten zwischen Wohnung und Arbeitsplatz entrichtet, und zudem muss die Tätigkeit im öffentlichen Interesse liegen sowie „zusätzlich“, „wettbewerbsneutral“ und „arbeitsmarktpolitisch zweckmäßig“ sein. Der Vorschlag des Sachverständigenrates bezieht sich ausschließlich auf diese Arbeitsgelegenheiten in Form der Mehraufwandsvariante. Dies ist zu beachten, wenn im Folgenden vereinfachend von „Arbeitsgelegenheiten“ die Rede ist.

176. Über Umfang und Struktur der Arbeitsgelegenheiten veröffentlicht die Bundesagentur für Arbeit umfangreiche Statistiken (Bundesagentur für Arbeit, 2006b). Demnach gab es im Jahr 2005 rund 604 000 Eintritte, während sich der jahresdurchschnittliche Bestand an Teilnehmern auf

rund 193 000 und im Dezember 2005 auf knapp 290 000 Personen³⁵⁾ belief. Dabei halten sich die Bestandszahlen in Westdeutschland und Ostdeutschland in etwa die Waage (Dezember 2005: 147 000 beziehungsweise 142 000 Personen). Ausgewählte Strukturmerkmale liegen nicht für den Bestand, wohl aber für die Eintritte in Arbeitsgelegenheiten vor: In der Mehraufwandsvariante betrug der Anteil der Männer und der Deutschen im Jahr 2005 rund 61 vH beziehungsweise 91 vH (allerdings wird für rund 14 vH ein „Migrationshintergrund“ vermerkt, der Spätaussiedler einschließt). Geringqualifizierte stellen mit etwa 47 vH die wichtigste Personengruppe. Die wöchentliche Arbeitszeit belief sich auf durchschnittlich über 28 Stunden und die Mehraufwandsentschädigung auf 1,25 Euro je Arbeitsstunde. Angaben über die genauen Einsatzfelder liegen nur als Zugangszahlen der Stellenangebote für sämtliche Arbeitsgelegenheiten vor (Mehraufwands- und Entgeltvariante). Von der recht beachtlichen Zahl der 515 000 Stellenangebote für Arbeitsgelegenheiten kam die überwiegende Anzahl aus den Wirtschaftszweigen „Gesundheits-, Veterinär- und Sozialwesen“, „Erbringung von sonstigen öffentlichen und persönlichen Dienstleistungen“ und „Erziehung und Unterricht“ (das entspricht als Summe rund zwei Drittel aller Zugänge von Stellenangeboten).

177. Unsere Schätzungen ergeben eine **Obergrenze** für die benötigte Gesamtzahl an vorzuhaltenden Arbeitsgelegenheiten **von 700 000 Plätzen**. Diese Zahl wird aber mit dem Entstehen zusätzlicher Beschäftigungsmöglichkeiten auf dem ersten Arbeitsmarkt abnehmen. Denn unser Reformvorschlag bewirkt eine Verringerung der verfestigten Arbeitslosigkeit, so dass bei voller Wirkung der Maßnahmen die Arbeitslosigkeit und damit die Zahl zu betreuender Arbeitsloser niedriger ist als in der gegenwärtigen Situation. In dieser neuen Situation sind die vorgeschlagenen Maßnahmen leichter zu administrieren, und die Herausforderung im Zusammenhang mit der Bereitstellung von Arbeitsgelegenheiten ist damit vor allem die Gestaltung des Übergangs. Zu einer ehrlichen Bestandsaufnahme zählt aber auch, dass angesichts des Ausmaßes der verfestigten Arbeitslosigkeit dauerhaft ein Teil der Bevölkerung auf staatliche Unterstützungsleistungen angewiesen sein wird. Darüber hinaus werden manche Empfänger des Arbeitslosengelds II auf dem ersten Arbeitsmarkt stets nur sehr geringe Chancen haben und daher, wenn sie nicht auf dem zweiten Arbeitsmarkt beschäftigt sind, überhaupt keiner Tätigkeit nachgehen können. Kurzum, die Zahl der benötigten Arbeitsgelegenheiten wird abnehmen, doch ein Teil von ihnen wird dauerhaft benötigt.

178. Gegen die mit unserem Vorschlag einhergehende, größere Bedeutung und temporäre Ausweitung der Arbeitsgelegenheiten wird eine **Reihe von Bedenken** geltend gemacht werden. Dies zeigt die Reaktion auf konzeptionell verwandte Vorschläge wie die Aktivierende Sozialhilfe. Diese Einwände und Vorbehalte sind teilweise berechtigt und können nicht mit dem – zutreffenden – Hinweis abgetan werden, dass es nun einmal keinen Königsweg zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit (im Niedriglohnbereich) gebe, der Jedermann besser stelle, nichts koste und keine unerwünschten Nebenwirkungen aufweise. Neben grundsätzlichen ordnungspolitischen Bedenken gegen die Ausdehnung und dauerhafte Etablierung eines zweiten Arbeitsmarkts und der Befürchtung, dass dieser, nicht zuletzt angesichts der Erfahrungen mit Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, zu einer Stigmatisierung der dort Tätigen und einer Verringerung der Chancen auf dem ersten

³⁵⁾ Nochmals sei daran erinnert, dass es sich hier und im Folgenden um Arbeitsgelegenheiten in der Mehraufwandsvariante handelt. Die Eintritte bei der Entgeltvariante mit rund 26 000 und der jahresdurchschnittliche Bestand mit rund 8 000 Personen sind hingegen vergleichsweise unbedeutend.

Arbeitsmarkt führt, richten sich die gewichtigsten und häufigsten Einwände gegen die – zumindest anfänglich hohe – benötigte Zahl an Arbeitsgelegenheiten.

Als drohende Konsequenzen werden ins Feld geführt:

- Die Vorhaltung und die Besetzung der Arbeitsgelegenheiten verursachen hohe laufende Kosten.
- Es sei kaum möglich, in ausreichendem Umfang Betätigungsfelder für die in den Arbeitsgelegenheiten befindlichen Leistungsempfänger zu finden. Selbst wenn dies gelänge, sei bei einer deutlichen Ausweitung das Gebot der Zusätzlichkeit und Gemeinnützigkeit nicht länger zu gewährleisten. Dies werde bereits unter Status-quo-Bedingungen durch diesbezügliche Erfahrungen mit Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen eindrucksvoll belegt. Es drohen in der Folge massive Verdrängungseffekte auf dem ersten Arbeitsmarkt, die die eventuellen positiven Beschäftigungseffekte der Reform in Frage stellen.
- Darüber hinaus sei zu befürchten, dass es sich bei der genannten Zahl nicht um ein Übergangsproblem handle, sondern eine Reihe von Arbeitsgelegenheiten dauerhaft vorgehalten werden müsse, da auf dem ersten Arbeitsmarkt nicht genug neue Stellen entstehen mit der Folge, dass die Arbeitslosen dauerhaft in den Arbeitsgelegenheiten verharren.
- Der Umgang mit einer derart großen Zahl von Arbeitsgelegenheiten stelle sowohl die Träger der Grundsicherung für Arbeitsuchende als auch die mit dem Betrieb der Arbeitsgelegenheiten betrauten Einrichtungen vor nicht zu bewältigende organisatorische Herausforderungen.

179. Ein Leitgedanke des Reformvorschlags, der sich auch schon im SGB II findet und durch die Module aber stärker akzentuiert wird, ist, dass das Arbeitslosengeld II eine sozialstaatlich gebotene Leistung der Gesellschaft an Hilfebedürftige darstellt, die allerdings mit einem Gegenleistungsanspruch verknüpft ist, nämlich dem Bemühen des Leistungsempfängers, das Seine zur Beseitigung oder zumindest zur Verringerung der Hilfebedürftigkeit beizutragen. In diesem Sinne sollte die Bereitschaft zur Tätigkeit in einer Arbeitsgelegenheit selbstverständlich sein und ist mit ordnungspolitischen Überlegungen gut vereinbar. Hinzu kommt der bereits oben genannte Aspekt, dass einige der Leistungsempfänger ohnehin dauerhaft auf Unterstützung angewiesen sind und wegen Krankheit, Behinderung oder sozialen Problemen auf dem ersten Arbeitsmarkt faktisch keine Chancen haben. Für diese Gruppe besteht keine Wahl zwischen einer Tätigkeit auf dem ersten oder zweiten Arbeitsmarkt, sondern zwischen zweitem Arbeitsmarkt und Arbeitslosigkeit. Schließlich ist daran zu erinnern, dass die Arbeitsgelegenheiten im diskutierten Umfang als Übergangslösung zu einer Beschäftigung auf dem ersten Arbeitsmarkt konzipiert und daher Teil der Lösung für den bedenklichen Status quo sind, der zu einer anhaltend hohen Zahl von Transferempfängern geführt hat. Unter der Voraussetzung, dass es gelingt, von den Arbeitsgelegenheiten ausgehende Verdrängungseffekte am ersten Arbeitsmarkt zu begrenzen, lässt sich auch eine dauerhafte Etablierung eines zweiten Arbeitsmarkts rechtfertigen.

Die Gefahr einer Stigmatisierung und eines dauerhaften Verbleibs der Arbeitslosen auf dem zweiten Arbeitsmarkt sollte nicht überschätzt werden. Im Unterschied zu den Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen sind die Arbeitsgelegenheiten auf einen möglichst kurzen Verbleib ausgelegt und zu diesem Zweck so ausgestaltet, dass selbst bei niedrigen erzielbaren Marktlöhnen eine Tätigkeit auf dem ersten Arbeitsmarkt regelmäßig, das heißt für das Gros der Arbeitslosen, attraktiver ist. Das zeigen auch die Simulationsrechnungen (Ziffer 155). Zudem dürfte die Gefahr einer Stigmatisierung eher vom Bezug von Arbeitslosengeld II oder länger anhaltender Arbeitslosigkeit ausgehen, nicht aber von den Arbeitsgelegenheiten, an denen Arbeitslose vor allem zur Sicherstellung ihres Existenzminimums teilnehmen.

180. Mit Blick auf den **Haupteinwand gegen die Ausdehnung des zweiten Arbeitsmarkts**, die Zahl der benötigten Arbeitsgelegenheiten, bleibt zunächst einmal das Ergebnis der Kostenabschätzung festzuhalten, dass nämlich bei Weitem nicht für jeden arbeitslosen Leistungsempfänger eine Arbeitsgelegenheit vorgehalten werden muss: Erstens sind bereits heute fast eine Million Empfänger von Arbeitslosengeld II erwerbstätig und werden dies erst recht auch nach der Reform bleiben, typischerweise sogar bei erhöhter Arbeitszeit. Zweitens sind manche Leistungsempfänger auch in andere Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik, etwa Qualifizierungsmaßnahmen, eingebunden. Drittens zeigen die Simulationen, dass viele nicht erwerbstätige Leistungsempfänger die Kürzung hinnehmen, ohne ihr Arbeitsangebot zu erhöhen, da die Tätigkeit in einer Arbeitsgelegenheit nicht mit einem höheren Einkommen, wohl aber mit einem Verlust an Freizeit verbunden ist; zu einem ähnlichen Befund gelangen Jacobebbinghaus und Steiner (2003). Um die Anreize zur Arbeitsplatzsuche auf dem ersten Arbeitsmarkt für diese Gruppe aufrecht zu erhalten, genügt es bereits, wenn so viele offene Arbeitsgelegenheiten verfügbar sind, dass eine gewisse Wahrscheinlichkeit besteht, dass bei Einforderung eines Platzes in einer Arbeitsgelegenheit auch ein solcher verfügbar ist.

181. Die Trägerpauschale in Höhe von jährlich etwa 3 900 Euro, die der Abschätzung der mit 700 000 Arbeitsgelegenheiten verbundenen **zusätzlichen laufenden Kosten** in Höhe von 2,6 Mrd Euro zugrunde liegt, orientiert sich am Status quo (Ziffer 158). Sie ist eher konservativ, denn eine Reihe entlastender Effekte wird hierbei nicht berücksichtigt. Zu nennen sind insbesondere Skaleneffekte, die mit wachsender Erfahrung beim Betrieb einer größeren Zahl an Arbeitsgelegenheiten auftreten, niedrigere Sätze, die sich bei einer wettbewerbsorientierten Ausschreibung der einzurichtenden Arbeitsgelegenheiten ergeben und etwaige Einnahmen aus dem Verleih von Teilnehmern der Arbeitsgelegenheiten auf den ersten Arbeitsmarkt. Zudem zeigen die Berechnungen, dass bei Berücksichtigung der durch die Geringfügigkeitsschwelle und die Regelsatzsenkung eingesparten Sozialtransfers per saldo Nettoeinsparungen verbleiben.

182. Eine Obergrenze stellen die ermittelten Kosten auch insofern dar, als mit wachsender Verfügbarkeit zusätzlicher Arbeitsplätze im Niedriglohnbereich die nachgefragte Zahl an Arbeitsgelegenheiten abnehmen wird. Denn die Simulationsrechnungen zeigen, dass für die Empfänger von Arbeitslosengeld II der erste Arbeitsmarkt regelmäßig die attraktivere Variante ist und daher freiwillig nur wenige Personen die Arbeitsgelegenheit wählen werden. Die reformierten Arbeitsgelegenheiten sind mithin nicht so attraktiv ausgestaltet, dass die Gefahr eines Klebeeffekts auf dem

zweiten Arbeitsmarkt bestünde. Selbst während der Teilnahme an einer Arbeitsgelegenheit lohnt es sich für die Leistungsempfänger, weiter eine Stelle auf dem ersten Arbeitsmarkt zu suchen.

Trotz eines davon ausgehenden Drucks auf das Lohngefüge benötigt die Schaffung zusätzlicher Stellen Zeit. Die hohe Arbeitsnachfrageelastizität im Niedriglohnbereich zeigt aber, dass schon geringe Lohnsenkungen in Verbindung mit einem entsprechenden Arbeitsangebot zu einem spürbaren Beschäftigungseffekt führen können. Zusätzlich stimulierend wirkt dabei noch die Abgabentlastung im Niedriglohnbereich im Rahmen der von uns vorgeschlagenen Reform der Minijobs und Midijobs (Modul 3). Neben der Schaffung neuer Stellen eröffnet die Substitution von qualifizierten Arbeitnehmern, die Stellen im Niedriglohnbereich bisher besetzen, zusätzliche Beschäftigungsmöglichkeiten. Unterstützt wird ein derartiger Substitutionsprozess nicht nur durch eine Zunahme der Lohnspreizung und eine Begrenzung der geringfügigen Beschäftigung, insbesondere wenn sie im Nebenerwerb erfolgt, sondern auch durch Belebung auf dem Arbeitsmarkt, wie sie derzeit zu beobachten ist, die für Qualifizierte die Chancen auf besser bezahlte Stellen vergrößert und somit für Geringqualifizierte die Konkurrenz im Niedriglohnbereich verringert. Auch die internationalen Erfahrungen – in den Vereinigten Staaten wurde der EITC und im Vereinigten Königreich der WFTC jeweils in konjunkturellen Aufschwungphasen eingeführt – bestätigen die komplementäre Wirkung von Aufschwungphasen und Kombilohnmodellen des von uns vorgeschlagenen Typs.

183. Die gerade unter konzeptionellen Gesichtspunkten besonders schwerwiegende Befürchtung ist, dass die mit einer Ausweitung der Arbeitsgelegenheiten einhergehenden **Verdrängungseffekte auf dem ersten Arbeitsmarkt**, selbst wenn sie nur in einer Übergangsphase auftreten, inakzeptabel groß sind. Unstrittig ist, dass es – gegeben die momentane Ausgestaltung der Arbeitsgelegenheiten – mit einer wachsenden Zahl immer schwieriger wird, die Kriterien der Zusätzlichkeit und der Gemeinnützigkeit einzuhalten. Die Verdrängungseffekte nehmen daher mit der Zahl der Arbeitsgelegenheiten zu, unter Umständen sogar überproportional. Sie lassen sich – freilich auf Kosten der Arbeitsmarktnähe und der Qualifizierung der Leistungsempfänger – eingrenzen, wenn weniger produktive Tätigkeiten eingerichtet werden und insofern der Fokus auf der Überprüfung der Arbeitsfähigkeit liegt. In diesem Zusammenhang kommt einer – vom Bundesrechnungshof bereits für die bestehenden Arbeitsgelegenheiten angemahnten – stärkeren Kontrolle der Vergabemodalitäten und einer gewissen Standardisierung der Kriterien für die Schaffung von Arbeitsgelegenheiten eine noch größere Bedeutung zu. Das Ausmaß der Verdrängungseffekte lässt sich zusätzlich eindämmen, indem in den Arbeitsgelegenheiten Beschäftigte zu Marktlöhnen an private Unternehmen verliehen werden: In einem Gleichgewicht sollten diese bereit sein, einen Preis in Höhe des Wertgrenzprodukts zu zahlen, und im Unterschied zu den Personal-Service-Agenturen tragen mit der Organisation des Verleihs betraute Einrichtungen nicht das wirtschaftliche Risiko, den Unterhalt für die Leiharbeitnehmer erwirtschaften zu müssen. Zudem können insbesondere auf kommunaler Ebene Tätigkeiten ausgeübt werden, die ohne Arbeitsgelegenheiten nicht durch private Unternehmen, sondern überhaupt nicht ausgeführt worden wären (auch wenn Abgrenzungsprobleme natürlich absehbar sind). Gerade in diesen Fällen ist ein Wertschöpfungsbeitrag der Leistungsempfänger eine sinnvolle und für die öffentliche Akzeptanz wichtige Form der Gegenleistung für den Transferbezug. Wichtig ist schließlich die Unterscheidung zwischen einer einzelwirtschaftlichen und der gesamtwirtschaftlichen Perspektive. Wenn beispielsweise eine Kommune Land-

schaftspflege durch Teilnehmer in Arbeitsgelegenheiten durchführen lässt, so mag das zu Beschäftigungseinbußen bei einem privaten Unternehmen dieser Branche führen. Dies ist die einzelwirtschaftliche Perspektive. Gleichzeitig spart aber die Kommune Geld ein, das sie – unter sonst gleichen Umständen – auch für eine andere Beschäftigung ausgeben und damit Arbeitsplätze schaffen könnte. Dieses Argument sollte man aber freilich nicht überstrapazieren.

184. Von dieser eher grundsätzlichen Ablehnung von Arbeitsgelegenheiten sind kritische Einschätzungen über die **Organisation und praktische Aufgabenerledigung** zu unterscheiden. Sie ziehen in Zweifel, dass sich, selbst wenn die eben angesprochenen Probleme gemeistert werden können, eine derart hohe Zahl an Arbeitsgelegenheiten, wie sie mit unserem Vorschlag einhergeht, überhaupt administrieren lässt. Dies gilt nicht zuletzt angesichts der schon im Status quo beobachteten Schwierigkeiten, wie sie unlängst der Bundesrechnungshof in einem Bericht dargelegt hat (Bundesrechnungshof, 2006). Er bemängelt darin neben der bereits erwähnten Verdrängungsproblematik große Informationsdefizite bei den zuständigen Arbeitsgemeinschaften oder Optionskommunen hinsichtlich der Inhalte, der ordnungsgemäßen Durchführung und der Kostenkontrolle der einzelnen Maßnahmen im Rahmen von Arbeitsgelegenheiten. Daher schlägt er intensivere Prüfungen der Fördervoraussetzungen und Kontrollen vor. Ein Teil der vom Bundesrechnungshof bemängelten Unzulänglichkeiten mag auf Anfangsschwierigkeiten bei der Einrichtung von Arbeitsgelegenheiten zurückzuführen sein. Jedenfalls hat die Bundesagentur für Arbeit eine – allerdings unverbindliche – Arbeitshilfe für die Umsetzung von Arbeitsgelegenheiten herausgegeben. Es sollte geprüft werden, ob solchen Arbeitshilfen nicht ein Weisungscharakter zuerkannt werden kann. Eine Stärkung zentraler Kontrollmechanismen erlaubt es auch, die kommunalen Träger von der Einrichtung und Betreuung der Arbeitsgelegenheiten zu entlasten und noch stärker private oder gemeinnützige Organisationen als Betreiber und gewerbliche Agenturen als Vermittler für Teilnehmer an Arbeitsgelegenheiten heranzuziehen. Damit würde sich das Potential weiter ausschöpfen lassen.

185. Einen möglichen Anhaltspunkt für eine Obergrenze des Potentials an Arbeitsgelegenheiten in der gegenwärtigen Form geben die Kreise mit hohem Anteil an Arbeitsgelegenheiten (AGH-Aktivierungsquote; Bundesanstalt für Arbeit, 2006b). Die AGH-Aktivierungsquote, das heißt die Zahl der Arbeitsgelegenheiten bezogen auf die Grundgesamtheit der Arbeitslosen im Rechtskreis des SGB II zuzüglich der bereits in Arbeitsgelegenheiten Beschäftigten, weist zwischen den einzelnen Kreisen eine beträchtliche Spannweite mit Spitzenwerten von über 30 vH auf. Unterstellt man als administrativ gerade noch zu bewältigenden Maximalwert einen Anteil von 30 vH, so gelangt man auf der Basis der Zahlen für den Monat Dezember, in dem rund 3,1 Millionen Personen entweder arbeitslos im Rechtskreis des SGB II gemeldet oder in einer Arbeitsgelegenheit tätig waren, auf eine Obergrenze von 930 000 Arbeitsgelegenheiten. Dieser Wert liegt sogar noch etwas über dem von uns ermittelten Bedarf.

Diese Abschätzung ist zugegeben recht mechanistisch und vernachlässigt die Besonderheiten der einzelnen Kreise, wie das Niveau der Arbeitslosigkeit oder das Vorhandensein von als Trägern in Frage kommenden Organisationen. Auch die Qualität der eingerichteten Arbeitsgelegenheiten bleibt ausgeblendet. Nicht berücksichtigt ist aber auch, dass diese Aktivierungsquoten bereits im ersten Jahr der Einführung des Arbeitslosengelds II und somit trotz der umstellungsbedingten Schwierigkeiten erreicht wurden. Insofern illustriert der Schätzwert durchaus die Größe des noch nicht ausgeschöpften Potentials, zumal bei einer Verbesserung der zentralen Kontroll- und Infor-

mationsmöglichkeiten Synergieeffekte zwischen den einzelnen Kreisen noch besser ausgenutzt und besonders erfolgreiche Ansätze schneller verbreitet werden können.

186. Zusammengefasst: Die Arbeitsgelegenheiten sind in Verbindung mit der Regelsatzsenkung ein integraler Bestandteil unseres Vorschlags (wie auch ähnlich gelagerter Ansätze), und eine Umsetzung bedingt zumindest anfänglich eine Ausweitung des zweiten Arbeitsmarkts. Allerdings muss selbst zu Beginn bei Weitem nicht für jeden arbeitslosen Arbeitslosengeld II-Empfänger eine Arbeitsgelegenheit vorgehalten werden: Weder ist dies zu erwarten, noch besteht ein Automatismus, dass bei ungünstigen Umständen der Staat zur Bereitstellung gezwungen ist, denn dessen Rückfallposition ist stets die Gewährleistung des vollen Regelsatzes an diejenigen, denen vorübergehend keine Stelle auf dem zweiten Arbeitsmarkt angeboten werden kann. Insgesamt verbleibt daher ein geschätzter Bedarf an 700 000 Arbeitsgelegenheiten. Von einer derartigen Ausdehnung des zweiten Arbeitsmarkts werden verstärkte Verdrängungseffekte auf den ersten Arbeitsmarkt ausgehen; sie lassen sich aber durch eine bessere Regelbindung bei der Art der Tätigkeiten und zusätzliche Formen (Verleih) begrenzen. Die Neuorganisation des zweiten Arbeitsmarkts ist damit zwar eine große Herausforderung, sowohl administrativ als auch finanziell. Die Extrapolation der bisherigen Erfahrungen zeigt aber, dass sie in beiden Dimensionen bewältigt werden kann. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Bedeutung des zweiten Arbeitsmarkts in der mittelfristigen Perspektive aller Voraussicht nach ohnehin zurückgehen wird. Wie schnell der Bedarf an Arbeitsgelegenheiten auf dem zweiten Arbeitsmarkt zurückgeht, hängt dabei maßgeblich von der Flexibilität auf dem ersten Arbeitsmarkt ab. Damit wird erneut deutlich, wie wichtig die Umsetzung anderer Reformmaßnahmen zur Ausweitung der Beschäftigung ist.

Mindestlöhne zur Flankierung eines Kombilohns?

Forderungen nach einer Einführung von Mindestlöhnen

187. Im Kontext von Kombilöhnen, aber auch im Zusammenhang mit der zunehmenden Freizügigkeit von Arbeitskräften innerhalb der erweiterten Europäischen Union, wird von verschiedenen Seiten die Einführung von gesetzlichen Mindestlöhnen gefordert. Als Begründung dienen im Wesentlichen die folgenden Argumente:

- Eine durch Kombilöhne bewirkte größere Lohnspreizung könne zu nicht existenzsichernden Löhnen im Niedriglohnbereich führen. „Gute Arbeit“ müsse auch gerecht entlohnt werden.
- Kombilöhne eröffneten die Möglichkeit von Mitnahmeeffekten seitens der Arbeitgeber dergestalt, dass sich Arbeitgeber und Arbeitnehmer auf einen unter der Arbeitsproduktivität liegenden Lohn verständigen würden, welcher anschließend im Rahmen eines Kombilohns durch Steuergelder wieder auf das ursprüngliche Niveau hochgeschleust würde. Mit dieser Lohnsenkung gingen keine neuen Arbeitsplätze einher, sondern sie diene lediglich der Bereicherung der Arbeitgeber zu Lasten des Staates und gegebenenfalls auch der Arbeitnehmer, falls sie nicht voll durch die Zuzahlung kompensiert würde.
- Durch Zuwanderung und Beschäftigung ausländischer Arbeitnehmer im Rahmen der Arbeitnehmerfreizügigkeit oder der Dienstleistungsfreiheit bestünde die Gefahr eines „Lohndumpings“.

- Bei Lohnsetzungsmacht der Unternehmen komme es zu einer Senkung der Arbeitsentgelte unter die Arbeitsproduktivität und zu Beschäftigungsverlusten insbesondere im Bereich gering qualifizierter Arbeit. Im Übrigen gäbe es in zahlreichen Staaten Mindestlöhne, ohne dass es zu den befürchteten Arbeitsplatzeinbußen gekommen sei.

Die folgenden Abschnitte setzen sich mit diesen Argumenten auseinander. Zwar weisen nicht alle Begründungen von Mindestlöhnen einen unmittelbaren Zusammenhang zu Kombilöhnen auf, sie sollen gleichwohl im Rahmen dieser Expertise geprüft werden.

Bewertung

188. Das erste Argument, Mindestlöhne müssten eine weitere Spreizung der qualifikatorischen Lohnstruktur im Niedriglohnbereich verhindern, verkennt und konterkariert die Therapie zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit im Niedriglohnsektor. Die zusätzliche Auffächerung der qualifikatorischen Lohnstruktur ist ein essentieller Bestandteil der Therapie und nicht etwa eine unwillkommene Folge. Arbeitsplätze entstehen und bleiben nur dann erhalten, wenn die Arbeitskosten nicht höher sind als die auf ihnen erwirtschaftete Produktivität. Dies gilt generell auch für den Bereich gering qualifizierter Arbeit. Daher stellt eine weitere Spreizung der qualifikatorischen Lohnstruktur eine unabdingbare Voraussetzung für die dringend benötigten neuen Arbeitsplätze für die Problemgruppen auf dem Arbeitsmarkt dar, denen mit einem Kombilohn geholfen werden soll. Mindestlöhne, die eine beschäftigungsfördernde Aufspreizung der Lohnstruktur verhindern wollen – und dazu würde definitiv ein von Seiten der Gewerkschaften geforderter Mindestlohn in Höhe von 7,50 Euro oder höher zählen –, konterkarieren die intendierte Wirkung von Kombilöhnen und werden vom Sachverständigenrat abgelehnt.

Richtig ist allerdings, dass die Aufspreizung der Lohnstruktur dazu führen kann, dass die im Niedriglohnbereich erzielten Arbeitsentgelte nicht zur Existenzsicherung ausreichen. In diesen Fällen kann und soll der Staat einspringen. Über Aufstockung der Marktlöhne durch Lohnsubventionen wird dann ein Mindesteinkommen gewährleistet, das sich aus einer produktivitätsgerechten, wenn auch niedrigen Entlohnung und staatlichen Transferzahlungen zusammensetzt. Es ist Aufgabe des Staates und nicht Aufgabe der Unternehmen, für existenzsichernde **Einkommen** zu sorgen. In einer Marktwirtschaft sollen Löhne und andere Preise die Knappheitsrelationen von Produktionsfaktoren und Gütern wiedergeben. Die Realisierung von Verteilungs- oder Gerechtigkeitszielen ist hingegen eine staatliche Aufgabe, die über eine geeignete Ausgestaltung des Steuer- und Transfersystems, nicht aber über Eingriffe in die Lohnfindung in Form gesetzlich vorgeschriebener Mindestlöhne erfolgen sollte.

Kurzum, ein Mindestlohn zur Verhinderung einer weiteren Lohnspreizung steht in diametralem Gegensatz zu den Intentionen eines arbeitnehmerseitigen Kombilohns und ist daher strikt abzulehnen.

189. Das zweite Argument zielt auf weitergehende Lohnsenkungen, die zur Schaffung von Arbeitsplätzen nicht erforderlich seien, sondern allein der Bereicherung der Unternehmen zu Lasten der Steuerzahler dienen. Arbeitgeber – so das Argument – träfen mit den Arbeitnehmern (implizite) Verabredungen, die Lohnhöhe unterhalb der Produktivität zu vereinbaren und den Staat

dann eben einen höheren Aufstockungsbetrag zahlen zu lassen. Es komme zu einer „fiskalischen Ausbeutung“ des Staates.

Bei wettbewerblich organisierten Arbeitsmärkten besteht für die Arbeitnehmer bei der vom Sachverständigenrat vorgeschlagenen Ausgestaltung eines Kombilohns aber überhaupt kein Anreiz, sich auf derartige Vereinbarungen einzulassen, da sie bei niedrigeren Lohnsätzen und gegebener Transferenzugsrate für ein identisches Gesamteinkommen länger arbeiten und entsprechende Nutzeneinbußen in Kauf nehmen müssten. Dieses Argument kann überhaupt nur dann eine gewisse Relevanz beanspruchen, wenn entweder die Arbeitgeber über einseitige Lohnsetzungsmacht verfügen – dies ist der Fall eines Monopsons auf dem Arbeitsmarkt, der in Ziffer 191 und im Kasten 5 ausführlicher behandelt wird – oder sich Arbeitgeber und Arbeitnehmer in Lohnverhandlungen von vornherein auf nicht produktivitätsgerechte Löhne einigen und ökonomische Renten unter sich aufteilen. Kombilöhne könnten dann die Verhandlungsposition der Arbeitnehmer schwächen und den Arbeitgebern einen größeren Anteil an den aufteilbaren Gewinnen sichern. Bei dieser Argumentation würden in Ergänzung zu Kombilöhnen eingeführte Mindestlöhne keine negativen Beschäftigungseffekte bewirken, aber eine Verschlechterung der Einkommensposition der Arbeitnehmer aufgrund verringerter Verhandlungsmacht verhindern. Derartige Mindestlöhne müssten dann unterhalb der Arbeitsproduktivität von geringqualifizierten Arbeitnehmern und damit erheblich unter den gegenwärtig diskutierten Mindestlöhnen von 7,50 Euro liegen.

In diesen Zusammenhang ist auch das Argument einzuordnen, dass Kombilöhne der Vereinbarung so genannter **sittenwidriger Löhne** Vorschub leisten könnten und deshalb durch Mindestlöhne zu ergänzen wären. Nach § 138 BGB liegen sittenwidrige Rechtsgeschäfte dann vor, wenn sie zu Vermögensvorteilen führen, „die in einem auffälligen Missverhältnis zu der Leistung stehen“. Übertragen auf den Arbeitsmarkt entspricht die erbrachte Leistung der Arbeitsproduktivität (genauer: dem Grenzprodukt der Arbeit). Aus ökonomischer Sicht wären Lohnvereinbarungen also sittenwidrig und somit nichtig, wenn die Entlohnung in auffälliger Weise von der Grenzproduktivität abweichen würde. Mindestlöhne könnten dann pauschalierend verhindern, dass es zur Vereinbarung von im Einzelfall schwer nachweisbaren sittenwidrigen Löhnen komme, die erheblich unter der Produktivität liegen. Auch in diesem Fall müssten Mindestlöhne also weit unter der Arbeitsproduktivität geringqualifizierter Personen liegen. Tatsächlich wird als Norm für die Bestimmung sittenwidriger Löhne allerdings nicht ausdrücklich die Arbeitsproduktivität gewählt (die ökonomisch der erbrachten Leistung entspricht); stattdessen wird diese über den ortsüblichen Lohn approximiert.

Sollten sich die in dieser zweiten Begründung von Mindestlöhnen zum Ausdruck kommenden Befürchtungen bestätigen, dass die weitere Spreizung der qualifikatorischen Lohnstruktur nach Einführung eines Kombilohns in großem Umfang über das zur Schaffung der benötigten Arbeitsplätze erforderliche Maß hinausgeht, dann wäre das Instrument eines Mindestlohns erneut auf den Prüfstand zu stellen. Dabei würde es sich dann aber – und das kann nicht deutlich genug betont werden – um einen Mindestlohn handeln, der weit unter dem gegenwärtig diskutierten Niveau von 7,50 Euro bis 9 Euro liegt.

Selbst gegen einen solchen beschäftigungsneutralen und daher zwangsläufig niedrig anzusetzenden Mindestlohn sprechen gewichtige polit-ökonomische Gründe. Würde die Regierung zum Bei-

spiel die Einführung eines Mindestlohns in einer Größenordnung von 4 Euro vorschlagen – und nur in dieser Größenordnung ließen sich beschäftigungsfeindliche Wirkungen weitgehend vermeiden – wäre sie aller Voraussicht nach dem Vorwurf ausgesetzt, „Hungerlöhne“ zu fordern. Der mediale Druck der Öffentlichkeit würde die Regierung dann sehr wahrscheinlich zu einer Anhebung des Mindestlohniveaus veranlassen – und zwar soweit, dass dann doch negative Beschäftigungswirkungen auftreten. Insofern steht der Sachverständigenrat auch einer späteren Einführung von niedrigen, beschäftigungsneutral konzipierten Mindestlöhnen sehr skeptisch gegenüber.

190. Das dritte Argument, welches für die Einführung von Mindestlöhnen vorgebracht wird, bezieht sich auf den Konkurrenzdruck, der von der Arbeitnehmerfreizügigkeit oder der Dienstleistungsfreiheit innerhalb der Europäischen Union auf die hiesigen Arbeitnehmer ausgeht. Namentlich wird ein „Lohndumping“ insbesondere seitens osteuropäischer Niedriglohnarbeitnehmer thematisiert, und dies allemal, wenn die volle Arbeitnehmerfreizügigkeit mit den osteuropäischen Beitrittsländern verwirklicht werde, deren Realisierung in Deutschland – im Gegensatz zu anderen EU-Staaten – aber zunächst einmal bis zum Jahr 2009 verschoben wurde. Solange es keine Mindestlöhne in Deutschland gebe – so die weitere Argumentation –, könnten ausländische Unternehmen, die in Deutschland tätig sind und Mitarbeiter nach Deutschland entsenden, ihre Beschäftigten hierzulande zu den wesentlich niedrigeren Löhnen des Herkunftslands bezahlen. Dies betreffe vor allem den Dienstleistungssektor vor dem Hintergrund der bevorstehenden Verabschiedung der EU-Dienstleistungsrichtlinie (Kasten 4).

Kasten 4

Historie und Regelungsinhalte der Europäischen Dienstleistungsrichtlinie

Die Europäische Dienstleistungsrichtlinie, auch Bolkestein-Richtlinie genannt, zielt auf eine weitere Liberalisierung des EU-Binnenmarkts. Sie soll bürokratische Hindernisse abbauen und den grenzüberschreitenden Handel mit Dienstleistungen fördern. Sie wird von der Europäischen Kommission, die den Richtlinienvorschlag vorantreibt, als ein wichtiger Bestandteil der Lissabon-Strategie angesehen, die vorsieht, Europa bis zum Jahr 2010 zum „wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum der Welt“ zu entwickeln.

Der ursprüngliche Anwendungsbereich des Richtlinienvorschlags aus dem Jahr 2004 war sehr weit gefasst und beinhaltete neben den klassischen Dienstleistungen auch so genannte Daseinsvorsorgeleistungen wie Altenheime, Kinderbetreuungsstätten, Behinderteneinrichtungen oder die Müllabfuhr. Zudem stand im Kern der ursprünglichen Dienstleistungsrichtlinie das **Herkunftslandprinzip**, welches besagt, dass Dienstleistungserbringer den Gesetzen ihres Herkunftslands unterstehen und nicht denjenigen des Landes, in dem sie ihre Dienstleistung anbieten. Mithin dürfen Dienstleister, die in einem anderen Land legal tätig sind, ohne zusätzliche Vorschriften auch in Deutschland ihre Beschäftigung verrichten. Unter dem Druck von Gewerkschaften, politischen Parteien und Globalisierungskritikern distanzieren sich nach und nach eine Reihe europäischer Regierungen vom Herkunftslandprinzip, das sie vorher noch mitgetragen hatten.

Das Europäische Parlament hat am 16. Februar 2006 in erster Lesung zahlreiche Änderungen des Kommissionsentwurfs gefordert. Nachdem der Europäische Rat diese Vorschläge in seinen

Schlussfolgerungen vom 23./24. März 2006 ausdrücklich begrüßt hat, wurde von der Kommission am 4. April 2006 ein in diesem Sinne revidierter Richtlinienentwurf vorgelegt. Da der Rat der Europäischen Union am 24. Juli 2006 einen „gemeinsamen Standpunkt des Rates“ zur Dienstleistungsrichtlinie angenommen hat, kann und wird das Europäische Parlament gegen Ende dieses Jahres in zweiter Lesung über die Dienstleistungsrichtlinie beraten.

In der nun vorliegenden Fassung der Dienstleistungsrichtlinie wird das Herkunftslandprinzip nicht mehr erwähnt; es wurde faktisch aufgegeben. Zudem wird der Anwendungsbereich der Richtlinie enger gefasst. Der gegenwärtige Entwurf der Richtlinie sorgt für eine freie Aufnahme und Ausübung von Dienstleistungstätigkeiten in dem jeweiligen Hoheitsgebiet, zugleich aber für die Einhaltung von Standards des Ziellands. So können aus Gründen der öffentlichen Ordnung, der öffentlichen Sicherheit, des Umweltschutzes und der öffentlichen Gesundheit besondere Anforderungen, die Unternehmen in dem Zielland erfüllen müssen, nun ebenso an die Dienstleistungserbringer aus dem Ausland gestellt werden. Ferner können Dienstleistungen Genehmigungsregelungen unterworfen werden, wenn zwingende Gründe des Allgemeininteresses nötig erscheinen. Dazu zählen die bereits oben erwähnten Bereiche wie beispielsweise der öffentlichen Ordnung, aber auch weitere Sachverhalte wie der Schutz der Verbraucher, die Betrugsbekämpfung, die Wahrung des nationalen Erbes oder die Verwirklichung sozial- und kulturpolitischer Zielsetzungen. De facto sind damit einige Dienstleistungsbereiche aus dem Anwendungsbereich der Richtlinie ausgeschlossen.

Die in diesem Zusammenhang gehegten Befürchtungen über eine Beschneidung des Anwendungsbereichs der Entsenderichtlinie – die in Deutschland im Rahmen des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes bereits seit dem Jahr 1996 umgesetzt ist³⁶⁾ – können durch den vorliegenden Entwurf über die EU-Dienstleistungsrichtlinie als weitgehend entkräftet angesehen werden. Die Entsenderichtlinie schreibt Firmen aus einem EU-Mitgliedstaat, die in einem anderen EU-Mitgliedstaat tätig sind oder Mitarbeiter dorthin entsenden, vor, dass sie die dort geltenden Sozial- und Lohnstandards einhalten müssen. Hinsichtlich der Lohnhöhe sind für das entsendende Unternehmen nur gesetzliche Mindestlöhne und Lohnuntergrenzen in allgemeinverbindlichen Tarifverträgen für bestimmte Branchen verbindlich; die Mitgliedstaaten haben aber die Möglichkeit, den Kreis der Branchen auszudehnen, in denen allgemeinverbindliche Tarifverträge hinsichtlich der Lohnuntergrenzen auch für aus dem EU-Ausland entsandte Arbeitnehmer verbindlich werden.

Es bleibt festzuhalten, dass der nun vorliegende Entwurf der europäischen Dienstleistungsrichtlinie den Anwendungsbereich von Dienstleistungen im Binnenmarkt etwas stärkt und insofern der Dienstleistungsfreiheit als eine der vier Grundfreiheiten im Primärrecht der Europäischen Gemeinschaft mehr Bedeutung verschafft.

Mindestlöhne zur Verhinderung der Konkurrenz durch ausländische Arbeitnehmer oder die für das Gebäudereinigungswesen gerade beschlossene und für andere Branchen wie die Zeitarbeitsbranche

³⁶⁾ Das Arbeitnehmer-Entsendegesetz (AEntG) wurde im Vorgriff auf die EU-Entsenderichtlinie 96/71 EG bereits Anfang des Jahres 1996 verabschiedet und trat am 1. März 1996 in Kraft. Anders als in anderen EU-Staaten gilt das deutsche Arbeitnehmer-Entsendegesetz derzeit jedoch nur für das Bauhauptgewerbe und Baunebengewerbe sowie für Seeleute.

diskutierte Ausweitung des deutschen Arbeitnehmerentsendegesetz (AEntG, „Gesetz über zwingende Arbeitsbedingungen bei grenzüberschreitenden Dienstleistungen“) stellen protektionistische Maßnahmen dar; es handelt sich im übertragenden Sinn um Einfuhrzölle auf den ausländischen Faktor Arbeit, wohlgemerkt: innerhalb der Europäischen Union. Aus guten Gründen gilt die Abschaffung von Zöllen im Warenverkehr innerhalb der Europäischen Union als eine ihrer zentralen Errungenschaften. Inländische Konsumenten entscheiden sich häufig für den Kauf ausländischer Produkte und importieren als Touristen im Ausland die dortigen Dienstleistungen, ohne sich um mögliche hiesige Arbeitsplatzverluste zu sorgen. Sicherlich werden Arbeitsplatzverluste bei einer direkten Verdrängung eines hiesigen Arbeitnehmers durch einen ausländischen, etwa auf einer Baustelle, unmittelbar sichtbarer als wenn im Supermarkt ein ausländisches Produkt erworben wird. Die Arbeitsplatzverluste sind aber vergleichbar. Die Eindämmung des Wettbewerbs durch Mindestlöhne bringt erhebliche Wohlfahrtseinbußen mit sich, auch für die Arbeitnehmer als Konsumenten. Bei der durch **Selbständige** ausgeübten Dienstleistungsfreiheit würden Mindestlöhne von vornherein wirkungslos bleiben, da dieser Personenkreis keinen tarifvertraglichen oder gesetzlichen Lohnuntergrenzen unterworfen ist.

Der Sachverständigenrat verkennt nicht die Anpassungslasten, die auf Grund der zunehmenden Freizügigkeit der Arbeitnehmer auf die hiesigen Beschäftigten zukommen. Diese Lasten entsprechen indes jenen, die andere Arbeitskräfte hierzulande seit geraumer Zeit auf sich nehmen müssen, wenn die von ihnen hergestellten Produkte an internationaler Wettbewerbsfähigkeit verlieren. Niemand plädiert für die Wiedereinführung von Warenzöllen, genau so sind Mindestlöhne zur Abwehr ausländischer EU-Arbeitnehmer abzulehnen. Wenn die Bundesregierung schon erhebliche Übergangsfristen bis zur Einführung der vollen Freizügigkeit der Arbeitnehmer aus Osteuropa für angemessen hält, dann sollten diese Zeiten wenigstens genutzt werden, um sich den geänderten Rahmenbedingungen anzupassen.

191. Im Kontext eines Kombilohns, der auf die Stimulierung der Beschäftigung im Niedriglohnbereich zielt, sind die Beschäftigungseffekte eines Mindestlohns, aus welchen Gründen auch immer er eingeführt wird, von zentraler Bedeutung. Dies betrifft die vierte der oben angeführten Begründungen von Mindestlöhnen. Dass Mindestlöhne in Deutschland zu Arbeitsplatzverlusten führen, wird von den Befürwortern von Mindestlöhnen nicht zuletzt unter Verweis auf die internationalen Erfahrungen und aktuelle Forschungsergebnisse stark relativiert oder gänzlich bestritten. Träfe dieses Argument zu, so ließen sich die eben diskutierten Zwecke eines Mindestlohns gleichsam nebenwirkungsfrei erreichen.

Die **Beschäftigungseffekte von Mindestlöhnen** waren in den vergangenen Jahren in der Tat ein intensiv bearbeitetes Forschungsfeld (Kasten 5). Betrachtet man als Ausgangspunkt das klassische Modell eines wettbewerblichen Arbeitsmarkts, so weist ein Mindestlohn nur dann keine negativen Beschäftigungseffekte auf, wenn er nicht über dem gleichgewichtigen, markträumenden Lohn liegt, ist dann aber zugleich auch irrelevant. Bei einem Mindestlohn oberhalb des Gleichgewichtslohns kommt es zwingend zu einem Beschäftigungsrückgang. Gibt man jedoch die Annahme eines wettbewerblichen Arbeitsmarkts auf, dann kann ein bindender Mindestlohn, so er nicht zu hoch angesetzt wird, unter gewissen Voraussetzungen beschäftigungsneutral oder sogar beschäftigungsfreundlich sein. Dreh- und Angelpunkt für ein solches Resultat ist, dass der Arbeitgeber auf dem

Arbeitsmarkt eine monopsonistische Stellung inne hat; in diesem Fall werden Arbeitnehmer unterhalb ihres Grenzprodukts entlohnt. Eine solche Situation kann sich, wie im klassischen Monopson, wegen fehlender Konkurrenz auf einem lokalen Arbeitsmarkt einstellen oder aber allgemeiner aus Unvollkommenheiten in Form segmentierter, differenzierter und intransparenter Arbeitsmärkte resultieren, so dass in ausgedünnten Teilarbeitsmärkten selbst kleinere Unternehmen eine gewisse Marktmacht entfalten. Damit ein solcher, vorübergehend vielleicht noch vorstellbarer Zustand anhält, müssen allerdings hohe Marktzutrittsbarrieren für Unternehmen sowie gravierende Mobilitätshemmnisse unterstellt werden, was die praktische Relevanz dieser Modellaussagen deutlich relativiert.

Zu den empirisch beobachteten Beschäftigungswirkungen eines Mindestlohns existiert ebenfalls eine umfängliche Literatur. Angestoßen durch einige einflussreiche Untersuchungen für Teilarbeitsmärkte in den Vereinigten Staaten entstand eine sich über mehrere Jahre hinziehende, intensiv geführte Auseinandersetzung, als deren Ergebnis sich ein differenzierteres Bild der Beschäftigungswirkungen von Mindestlöhnen herauschält (Kasten 5). In internationalen Querschnittstudien weisen Mindestlöhne in der Regel negative Beschäftigungseffekte auf, wenn auch bisweilen erst bei Berücksichtigung der Wechselwirkung mit anderen Faktoren wie der Abgabenbelastung. In Fallstudien für die Vereinigten Staaten und das Vereinigte Königreich lassen sich für die jüngere Vergangenheit unzweifelhaft negative Beschäftigungseffekte von Mindestlöhnen nicht mehr nachweisen. Für Frankreich ermitteln verschiedene Studien übereinstimmend Arbeitsplatzverluste aufgrund des dortigen Mindestlohns und seiner Erhöhungen, vor allem für Frauen und gering qualifizierte jugendliche Arbeitnehmer.

Die häufig angeführten uneinheitlichen Befunde in den Vereinigten Staaten und im Vereinigten Königreich sind angesichts der dort vorliegenden größeren Flexibilität des Arbeitsmarkts und der geringeren Abgabenbelastung im Niedriglohnbereich für den deutschen Arbeitsmarkt deutlich weniger aussagekräftig als die empirisch ebenso robusten in Frankreich beobachteten Beschäftigungsverluste, ein Land, das hinsichtlich seiner institutionellen Regelungen wesentlich besser als die beiden angelsächsischen Volkswirtschaften mit Deutschland vergleichbar ist.

192. In **Deutschland** gibt es keinen gesetzlichen Mindestlohn, sieht man einmal von dem Gesetz über die Festlegung von Mindestarbeitsbedingungen aus dem Jahr 1952 ab. Zwar werden dort „die unterste Grenze der Entgelte und sonstige Arbeitsbedingungen“ (§ 4) geregelt, jedoch haben tarifvertragliche Regelungen stets Vorrang. Daher ist dieses Gesetz bisher noch nie zur Anwendung gekommen. Auch die bereits diskutierte Nichtigkeit „sittenwidriger“ Löhne gemäß § 138 Absatz 2 Bürgerliches Gesetzbuch bildet eine Schranke nach unten. Darüber hinaus existieren implizite Mindestlöhne in Form tarifvertraglich festgesetzter unterer Lohngruppen und in Gestalt der früheren Sozialhilfe einschließlich der Anrechnungs- und Hinzuverdienstregeln.

Eine Reihe von empirischen Untersuchungen versucht daher, den Beschäftigungseffekt der Anhebung der unteren Lohngruppen abzuschätzen, der zwar nicht mit der Wirkung eines Mindestlohns gleichzusetzen ist, aufgrund der Bindungswirkung von Tarifverträgen aber gleichwohl einen Anhaltspunkt zur mutmaßlichen Wirkung eines Mindestlohns in Deutschland bietet. Die unteren Lohngruppen wurden bis etwa Mitte der neunziger Jahre im Vergleich zu den übrigen Arbeitsent-

gelten überproportional angehoben, so dass die qualifikatorische Lohnstruktur vor allem am unteren Ende gestaucht wurde und Deutschland im internationalen Vergleich Mitte der neunziger Jahre zu den Ländern mit einer komprimierten Lohnstruktur gehörte (Ziffer 26). Um die daraus resultierenden Beschäftigungsverluste wieder (teilweise) rückgängig zu machen, wären spürbare Nominallohnsenkungen im Bereich gering qualifizierter Arbeit erforderlich, wie verschiedene empirische Studien belegen (Fitzenberger und Franz, 2001; Fitzenberger und Kohn, 2006). Dies gilt selbst unter Berücksichtigung der zwischenzeitlich erfolgten Spreizung der Lohnstruktur. In Verbindung mit den internationalen Erfahrungen ist daher im Hinblick auf die zu erwartenden Beschäftigungseffekte ausdrücklich vor der Einführung eines Mindestlohns in Deutschland zu warnen. Dies gilt umso mehr angesichts der gegenwärtig diskutierten Höhe eines gesetzlichen Mindestlohns von 7,50 Euro und mehr.

193. Diese kritische Einschätzung hinsichtlich der gesetzlichen Verankerung von Mindestlöhnen ist unabhängig davon, ob sie – wie im politischen Raum ebenfalls diskutiert – nach Branchen differenziert werden. Anknüpfungspunkt für die derzeit diskutierten Ausgestaltungsmöglichkeiten sind das Entsendegesetz und damit die Lohnuntergrenzen branchenspezifischer Tarifverträge, die in ihrer Wirkung auf nicht tarifgebundene inländische und ausländische Arbeitnehmer ausgedehnt werden sollen. Bei einer derartigen Regelung würde in den Tarifverhandlungen implizit mit über die Lohnkosten und Beschäftigungschancen der nicht organisierten Unternehmen beziehungsweise Arbeitnehmer entschieden. Dies stellte einen beträchtlichen Eingriff in das grundgesetzlich garantierte Prinzip der negativen Vertragsfreiheit dar. Zudem sind die im Arbeitnehmerentsendegesetz niedergelegten Voraussetzungen für eine derartige Ausweitung des Geltungsbereichs tarifvertraglicher Lohnuntergrenzen niedriger als die Anforderungen an die Allgemeinverbindlicherklärung eines Tarifvertrages gemäß Tarifvertragsgesetz, welches die Zustimmung nicht nur einer, sondern beider Tarifvertragsparteien voraussetzt. Es ist daher davon auszugehen, dass die **Einführung branchenspezifischer Mindestlöhne** zu einer spürbaren Stärkung der Verhandlungsmacht der Gewerkschaften insbesondere in Branchen mit nur schwacher Tarifbindung führt. Da dort häufig der Anteil der Niedriglohnbeschäftigten hoch ist, besteht die Gefahr, dass sich das Beschäftigungspotential für Geringqualifizierte nicht ausweitet, sondern verringert. Schließlich entstehen erhebliche Abgrenzungsprobleme, welcher Mindestlohn für welche Betriebe dann relevant ist, wenn beispielsweise Aktivitäten eines Unternehmens an externe Dienstleister ausgelagert werden. Die Einführung branchenspezifischer Mindestlöhne ist daher noch nachdrücklicher abzulehnen als ein allgemeiner gesetzlicher Mindestlohn.

194. Als Fazit ergibt sich, dass keines der Argumente für die Einführung eines Mindestlohns wirklich zu überzeugen vermag.

- Die weitere Spreizung der qualifikatorischen Lohnstruktur ist integraler Bestandteil unseres Kombilohnmodells und nicht etwa eine unwillkommene Folge, die es zu verhindern gilt. Wenn diese Lohnspreizung durch einen Mindestlohn unterbunden wird, konterkariert man die Wirkungen unseres Kombilohnvorschlags. Auch die Forderung nach existenzsichernden Löhnen ist eine untaugliche Begründung für einen Mindestlohn, denn die Aufgabe der Mindesteinkommenssicherung wird umfassender und zielgenauer durch das Arbeitslosengeld II erreicht.

- Die Befürchtung, dass Kombilöhne eine Ausbeutung des Arbeitnehmers oder des Staates durch den Arbeitgeber begünstigen, ist spekulativ und kann unter den gegenwärtigen Bedingungen nicht zum Anlass genommen werden, dem mit der Einführung eines Mindestlohns einen Riegel vorzuschieben. Wenn sich die Befürchtung wider Erwarten bewahrheiten sollte, bleibt genügend Zeit, das Instrument eines Mindestlohns auf den Prüfstand zu stellen.
- Mindestlöhne zur Abwehr der Konkurrenz von osteuropäischen Arbeitnehmern aus EU-Staaten stellen keine geeignete Antwort auf die wachsende Bedeutung grenzüberschreitend erbrachter Dienstleistungen und einer zunehmenden Freizügigkeit von Arbeitnehmern innerhalb der Europäischen Union dar. Ebenso wie innerhalb der Europäischen Union glücklicherweise längst abgeschaffte Warenzölle vermindern sie die Wohlfahrt hierzulande, ohne dass damit Arbeitsplatzverluste verhindert würden.
- Anders als in der Diskussion teils suggeriert, dürfte ein gesetzlicher Mindestlohn in Deutschland durchaus negative Beschäftigungseffekte nach sich ziehen. Dies legen nicht nur die Erfahrungen mit dem am ehesten übertragbaren französischen Mindestlohn und mit faktischen Lohnuntergrenzen in Deutschland nahe, sondern auch die absehbare Rolle des Mindestlohns im politischen Prozess. Denn selbst wenn es gelänge, einen Mindestlohn auf einem sehr niedrigen, beschäftigungsunschädlichen Niveau einzuführen, zeigen die bereits jetzt diskutierten Größenordnungen von anfänglich 7,50 Euro pro Stunde, dass mit der Verfügbarkeit dieses Instruments rasch ein enormer öffentlicher Druck zur Anhebung einsetzen und dann ein eindeutig beschäftigungsfeindliches Niveau erreicht werden wird. Daher ist bereits den Anfängen zu wehren.

Kasten 5

Mindestlöhne und Beschäftigung

Wirkungsanalyse in der Theorie

In einem wettbewerblichen Arbeitsmarkt mit voll flexiblen Löhnen ergibt sich im Zusammenspiel von Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrage ein Gleichgewichtslohn bei Vollbeschäftigung. In diesem Modell hat die Einführung eines bindenden Mindestlohns oberhalb des Gleichgewichtslohns eindeutig einen Rückgang der Beschäftigung und damit Arbeitslosigkeit zur Folge. Da die Annahme eines wettbewerblichen Arbeitsmarkts nach Maßgabe des neoklassischen Standardmodells stark stilisiert und damit möglicherweise wenig realitätsnah ist, wurde und wird in der Literatur untersucht, welche Konsequenzen sich hinsichtlich der Beschäftigungswirkungen eines Mindestlohns ergeben, wenn Unvollkommenheiten auf dem Arbeitsmarkt angemessen Rechnung getragen wird oder wenn davon ausgegangen wird, dass Arbeitsmärkte abgeleitete und oder regulierte Märkte seien. Besondere Berücksichtigung finden in diesem Zusammenhang Aspekte einer Monopolstellung auf dem Arbeitsmarkt sowie Erkenntnisse der Suchtheorie und eines Effizienzlohns (Möller, 2006).

Wenn ein dominantes Unternehmen eine Marktmacht auf dem Arbeitsmarkt innehat, lässt sich aus theoretischer Sicht und unter bestimmten Annahmen zeigen, dass ein Mindestlohn sogar zu einer Ausweitung der Beschäftigung führen kann. Dies liegt darin begründet, dass es in einem solchen

theoretischen Fall eines Monopsons ohne Existenz eines Mindestlohns für das Unternehmen rational ist, eine Entlohnung unterhalb des Wertgrenzprodukts festzulegen, technisch gesprochen die Lohnhöhe auf das Niveau der Arbeitsangebotskurve zu senken, weil dadurch der Monopsonist einen zusätzlichen Gewinn erzielen kann (Franz, 2006, 126). Dies liegt graphisch gesprochen daran, dass sich die Grenzkostenkurve oberhalb der Arbeitsangebotskurve, der sich die einzelne Firma gegenüber sieht, befindet, denn solange die Möglichkeit einer Lohndiskriminierung ausgeschlossen ist, geht eine Ausweitung der Arbeitsnachfrage durch den Monopsonisten nicht nur mit einer Lohnerhöhung für den zusätzlich eingestellten, sondern zudem für die bereits beschäftigten Arbeitnehmer einher. Die Einführung eines Mindestlohns oberhalb des genannten Niveaus führt in diesem Modelltyp zu höherer Beschäftigung, weil er das Arbeitsangebot unterhalb des Mindestlohns vollkommen elastisch macht und das Nachfragemonopol mithin praktisch „aushebelt“. Die praktische Relevanz dieses beschriebenen Monopsonfalls hält sich allerdings in engen Grenzen, weil ein einzelner Arbeitgeber nur in seltenen Fällen einen regionalen Arbeitsmarkt dominieren dürfte.

Allerdings kann man den für die positiven Beschäftigungseffekte eines Mindestlohns entscheidenden Mechanismus, dass nämlich die Grenzkosten des Arbeitsnachfragers oberhalb des Arbeitsangebots liegen, auch anders begründen als im Fall eines klassischen Monopsons (Manning, 2003). Die Unvollkommenheiten eines Arbeitsmarkts beruhen nach dieser Sichtweise auf segmentierten, differenzierten und intransparenten Arbeitsmärkten. Dies hat zur Folge, dass für den einzelnen Arbeitnehmer das für ihn relevante Angebot an Arbeitsplätzen abnimmt, so dass schließlich in solchen ausgedünnten Arbeitsmärkten selbst kleinere Unternehmen eine gewisse Marktmacht entfalten mögen (Möller, 2006). Hierbei müssen hohe Marktzutrittsbarrieren für Unternehmen sowie hohe Mobilitätshemmnisse für Arbeitskräfte unterstellt werden, was die praktische Bedeutung dieses Ansatzes relativiert. Daran ändern weiterführende Überlegungen hinsichtlich eines „verallgemeinerten partialanalytischen Monopson-Modells“ wenig (Manning, 2006). Hier finden zusätzlich zu den Arbeitsentgelten Kosten der Einstellung und Einarbeitung Berücksichtigung, die annahm gemäß eine zunehmende Funktion der Höhe der Beschäftigung sind. Entscheidend für die Beschäftigungswirkungen eines Mindestlohns ist nun dessen Effekt auf die erweiterten „effektiven“ Grenzkosten der Arbeit. Steigen diese realistischerweise mit Einführung eines Mindestlohns, so fällt der Beschäftigungseffekt negativ aus und vice versa, eine bindende Wirkung des Mindestlohns immer vorausgesetzt. Bisher wurde jedoch noch keine empirische Überprüfung vorgenommen, ob dieser Ansatz in der Praxis auf nicht negative Beschäftigungseffekte von Mindestlöhnen hindeutet.

Unvollkommenheiten auf Arbeitsmärkten können zudem aus dem Suchverhalten beider Marktparteien resultieren. Die Suchintensität und die Wahrscheinlichkeit, dass ein angebotener Arbeitsplatz angenommen wird, steigen in diesen Modellen mit höherem Lohnniveau und einer Spreizung der Lohnstruktur, weil dann umso eher der Anspruchslohn des Arbeitssuchenden erfüllt wird (Franz, 2006). Wenn auf Grund der Einführung eines Mindestlohns die qualifikatorische Lohnstruktur im Niedriglohnbereich gestaucht wird (bei konstantem Median der Lohnverteilung), dann erhöhen sich sowohl die Suchintensität wie auch die Annahmewahrscheinlichkeit eines Arbeitsplatzangebots. Diesem möglichen positiven Beschäftigungseffekt eines Mindestlohns steht allerdings eine verringerte Anzahl von Arbeitsplätzen im Niedriglohnsektor als Folge eben dieses Min-

destlohns gegenüber (Cahuc und Zylberberg, 2004, Kapitel 12). Bei geringfügigen Anhebungen eines niedrigen Mindestlohns können durchaus die positiven Wirkungen einer intensiveren Arbeitsplatzsuche überwiegen.

Aus theoretischer Sicht können positive Beschäftigungswirkungen eines Mindestlohns schließlich mit Überlegungen aus der Effizienzlohntheorie und der Humankapitaltheorie untermauert werden. So mögen das Arbeitsangebot und die Leistungsbereitschaft der Arbeitnehmer mit einem höheren Lohn – gegebenenfalls induziert durch einen bindenden Mindestlohn – zunehmen, weil die Arbeitnehmer nunmehr zu der Überzeugung kommen, „fair“ behandelt zu werden. Insoweit die Produktivität der Arbeitnehmer steigt, mag der daraus resultierende positive Effekt auf die Beschäftigung den negativen Einfluss aufgrund der höheren Arbeitskosten überkompensieren. Eine mit einem Mindestlohn einhergehende höhere Entlohnung mag außerdem zu einer größeren Bereitschaft der Arbeitgeber und Arbeitnehmer führen, sich weiterzuqualifizieren (Cahuc und Michel, 1996).

Zusammengefasst ergibt die theoretische Analyse keine eindeutigen negativen Beschäftigungswirkungen eines Mindestlohns. Somit hängt das Urteil über den Mindestlohn davon ab, welche praktische Relevanz den Modellannahmen beigemessen wird. Das heißt, es bedarf letztlich einer empirischen Analyse.

Empirische Evidenz zur Beschäftigungswirkung von Mindestlöhnen

Ein erster Weg, die Beschäftigungseffekte eines bestehenden oder veränderten Mindestlohns zu bestimmen, besteht darin, die Beschäftigungshöhe von Ländern mit beziehungsweise ohne Mindestlohn oder die Arbeitsmarktsituation vor beziehungsweise nach einer Einführung oder Erhöhung eines Mindestlohns einfach einander gegenüber zu stellen. Obwohl sich eine solche Vorgehensweise in der Öffentlichkeit einer großen Beliebtheit erfreut und häufig als Argumentationshilfe dient, ist ein solcher Vergleich mit ganz erheblichen methodischen Risiken behaftet und erweist sich bei näherer Betrachtungsweise als schlichtweg irreführend. Selbst wenn in einer Volkswirtschaft mit einem Mindestlohn die Anzahl der Beschäftigten höher liegt als in einem Land ohne Mindestlohn, ist es unzulässig, daraus auf positive Beschäftigungseffekte eines Mindestlohns zu schließen. Denn vielleicht wäre die Beschäftigungslage in dem Land mit einem Mindestlohn noch besser, wenn es dort keinen Mindestlohn gäbe. Das liegt daran, dass auf die Beschäftigungshöhe – um bei diesem Aspekt zu bleiben – eine Vielzahl von Einflussfaktoren wirkt und es deshalb darum geht, den isolierten Effekt des Mindestlohns herauszuarbeiten. Anders formuliert, es müssen für dasselbe Land und denselben Zeitraum zum einen die Situation mit einem bestehenden oder veränderten Mindestlohn und zum anderen die Situation ohne oder mit einem unveränderten Mindestlohn verglichen werden. Eine solche „kontrafaktische Situation“ herzustellen ist unmöglich, weil niemand zur gleichen Zeit in unterschiedlichen Situationen leben kann. Allerdings ist es möglich, eine solche Vergleichssituation mit Hilfe ökonometrischer Verfahren „künstlich“ zu erzeugen, um so eine fundiertere Evaluation von Mindestlöhnen vorzunehmen.³⁷⁾ Die „Kunst“ besteht darin, in einem Querschnittsvergleich verschiedener Regionen oder Sektoren jeweils mit oder ohne Mindestlohn alle anderen für die Arbeitsmarktsituation relevanten Einflussfaktoren zu berücksichtigen, erst recht, in einem internationalen Vergleich der Heterogenität der einzelnen Länder ange-

³⁷⁾ Siehe Franz (2006), Kapitel 10.3.2 und die dort angegebene Literatur.

messen Rechnung zu tragen. Analoges gilt für einen Zeitvergleich, wenn etwa die Einführung oder Veränderung eines Mindestlohns den Ausgangspunkt der Analyse darstellt. Ein dritter Weg bedient sich eines „natürlichen Experiments“, bei dem auf der Basis von Individualdaten ein Personenkreis, der von einer Mindestlohnregelung betroffen ist, mit einer „Kontrollgruppe“ nicht betroffener Personen verglichen wird.

Die Mehrzahl der empirischen Studien konzentriert sich auf die Beschäftigungswirkungen von Mindestlöhnen in den Vereinigten Staaten, wenngleich in den letzten Jahren vermehrt Analysen für andere Länder vorgelegt wurden, darunter insbesondere für Frankreich und das Vereinigte Königreich, sowie eine Reihe von Querschnittsstudien. Alles in allem finden diese jüngeren Studien für die Vereinigten Staaten und für das Vereinigte Königreich in der Regel keine oder allenfalls geringfügig negative, sondern bisweilen sogar positive Beschäftigungseffekte eines Mindestlohns. Im Gegensatz dazu zeigen sich aber teilweise starke negative Beschäftigungseffekte in Frankreich. Internationale Querschnittsstudien belegen nachteilige Arbeitsmarktwirkungen von Mindestlöhnen, vor allem bei Jugendlichen und Frauen (Neumark und Wascher, 1999; OECD 1998). Eine aktuellere Untersuchung ermittelt bei Mindestlöhnen für sich genommen keine negativen Beschäftigungseffekte, wohl aber eine Verstärkung der beschäftigungsfeindlichen Auswirkungen eines hohen Abgabenkeils (Bassanini und Duval, 2006).

In den Vereinigten Staaten herrschte bis Mitte der neunziger Jahre in der Literatur ein weitgehender Konsens vermeintlich negativer Beschäftigungseffekte von Mindestlöhnen, sofern diese überhaupt eine Bindungswirkung entfalteten (Brown, 1999; Deere, Murphy und Welch, 1995). Da der Mindestlohn in den Vereinigten Staaten nur in längeren Zeiträumen an die dortige Preisentwicklung angepasst wurde, kam es zu einer spürbaren realen Absenkung mit der Folge einer verringerten Bindungswirkung, so dass keine signifikanten Einflüsse auf die Beschäftigung festzustellen waren (Card, 1992). Eine große Aufmerksamkeit erweckte dann eine Untersuchung von Card und Krueger (1994, 1995) insbesondere für das Schnellrestaurantgewerbe im Bundesstaat New Jersey anlässlich der Erhöhung des dortigen Mindestlohns im Jahr 1992. Die Autoren fanden keine negativen, sondern je nach Spezifikation signifikant positive Beschäftigungseffekte. Die Resultate dieser Studie sind zwar nicht unbestritten geblieben, denn auf der Basis anderer Daten wurde für dieselbe Region und dieselbe Anhebung des Mindestlohns das Gegenteil, nämlich negative Beschäftigungseffekte ermittelt (Neumark und Wascher, 2000). Da auch diese Einwände inzwischen größtenteils ausgeräumt werden konnten (Card und Krueger, 2000), bleibt als vorläufiges Fazit festzuhalten, dass in den Vereinigten Staaten für Mindestlöhne keine gesicherten negativen Beschäftigungseffekte mehr festzustellen sind. Darauf weist auch eine jüngst veröffentlichte Studie hin, die sich in einem noch allgemeineren Kontext mit der Wirkung von Mindestlöhnen auseinandersetzt (Flinn, 2006).

Im Vereinigten Königreich gab es bis Anfang der neunziger Jahre branchenspezifische, von „*Wage Councils*“ festgesetzte Lohnuntergrenzen. Für diesen Zeitraum der Jahre 1975 bis 1992 zeigt die Analyse von Dickens, Machin und Manning (1999) keine negativen Beschäftigungseffekte. Nach der Abschaffung der „*Wage Councils*“ gab es zumindest keine verbindliche Lohnuntergrenze, bis ein gesetzlicher Mindestlohn eingeführt und nachfolgend mehrfach angehoben wurde. Auch hierfür kamen Studien zu dem Resultat, dass kein oder allenfalls ein schwach signifikanter Beschäftigungseffekt eines Mindestlohns vorliegt (Machin und Wilson, 2004; Stewart, 2004). Bei der Inter-

pretation dieser Ergebnisse ist aber das wesentlich flexiblere institutionelle Regelwerk auf dem Arbeitsmarkt des Vereinigten Königreichs zu berücksichtigen, welches potentielle negative Beschäftigungswirkungen eines Mindestlohns abzufedern imstande ist. Außerdem soll der Mindestlohn dort ein Abgleiten in die Armut trotz Arbeitens verhindern. In Deutschland geschieht dies mit Hilfe einer Mindesteinkommenssicherung durch das Arbeitslosengeld II.

Ein deutlich anderes Bild zeichnen empirische Analysen für Frankreich, ein Land, welches hinsichtlich seines institutionellen Regelwerkes auf dem Arbeitsmarkt am ehesten mit Deutschland vergleichbar ist. Die Beschäftigungsverluste auf Grund der Anhebung des französischen Mindestlohns SMIC (*Salair Minimum Interprofessionel de Croissance*) sind beachtlich. So ermitteln Laroque und Salanié (2002) einen signifikanten Einfluss des Mindestlohns auf die Höhe der Arbeitslosigkeit. Davon sind spezielle Gruppen besonders betroffen, wie etwa verheiratete Frauen und insbesondere gering qualifizierte Jugendliche (Abowd et al. 2004).

Literaturverzeichnis

- Abowd, J., F. Kramarz, P. Lengerman, S. Perez-Duarte (2004) *Are Good Workers Employed by Good Firms? A Test of a simple assortative matching model for France and the United States*, mimeo.
- Addison, J. T., L. Bellmann, T. Schank und P. Teixeira (2005) *The Demand for Labor: An Analysis Using Matched Employer-Employee Data from the German LIAB. Will the High Unskilled Worker Own-Wage Elasticity Please Stand Up?*, IZA Discussion Paper, 1780.
- Arntz, M., M. Feil und A. Spermann (2003) *Maxi-Arbeitsangebotseffekte oder zusätzliche Arbeitslose durch Mini- und Midi-Jobs?*, ZEW Discussion Paper, 03-67.
- Bargain, O., M. Caliendo, P. Haan und K. Orsini (2005) *“Making Work Pay” in a Rationed Labour Market: The Mini-Job Reform in Germany*, DIW Discussion Paper, 536.
- Bassanini, A. and R. Duval (2006), *Employment Patterns in OECD Countries: Reassessing the Role of Policies and Institutions*, OECD Economics Department Working Paper, 486.
- Blank, R. M. (2002) *Evaluating Welfare Reform in the United States*, Journal of Economic Literature, 40, 1105 - 1166.
- Blank, R. M. (2005) *Welfare to work: An Overview of Welfare-to-Work-Efforts*, CESifo DICE Report, 2, 3 - 7.
- Blundell, R., M. Brewer und A. Shephard (2004) *The Impact of Tax and benefit changes between April 2000 and April 2003 on parents' labour supply*, The Institute for Fiscal studies, Briefing Note, 52.
- Blundell, R. und T. MaCurdy (1999) *Labor Supply: A Review of Alternative Approaches*, in: O. Ashenfelter und D. Card (Hrsg.), Handbook of Labor Economics, 3A, Kapitel 27.
- Boeters, S., N. Gürtzgen und R. Schnabel (2003) *Reforming Social Welfare in Germany – An Applied General Equilibrium Analysis*, ZEW Discussion Paper, 03-70.
- Brenke, K. (2006), *Wachsender Niedriglohnbereich in Deutschland: sind Mindestlöhne sinnvoll?*, DIW Wochenbericht, 15/16, 197 – 206.
- Brewer, M. (2001) *Comparing In-Work Benefits and the Reward to Work for Families with Children in the US and the UK*, Fiscal studies, 22(1), 41 - 77.
- Brewer, M. und J. Browne (2006) *The Effect of the Working Families' Tax Credit on Labour Market Participation*, The Institute for Fiscal Studies, Briefing Note, 69.
- Brown, C. (1999) *Minimum Wages, Employment, and the Distribution of Income*, in: O. Ashenfelter und D. Card (Hrsg.), Handbook of Labor Economics, 3 B, Kapitel 32.
- Bundesagentur für Arbeit (2006a) *Grundsicherung für Arbeitsuchende: Anrechenbare Einkommen und Erwerbstätigkeit*, Bericht der Statistik der BA, März 2006.
- Bundesagentur für Arbeit (2006b) *Leistungen zur Eingliederung an erwerbsfähige Hilfebedürftige: Einsatz von Arbeitsgelegenheiten 2005*, Bericht der Statistik der BA, April 2006.
- Bundesrechnungshof (2006) *Durchführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende – Wesentliche Ergebnisse der Prüfungen im Rechtskreis des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch*. Bericht an den Haushaltsausschuss und an den Ausschuss für Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestages.
- Bundesregierung (2005) *Lebenslagen in Deutschland – Zweiter Armuts- und Reichtumsbericht*, BT-Drucksache 15/5015.
- Buslei, H. und V. Steiner (1999) *Beschäftigungseffekte von Lohnsubventionen im Niedriglohnbereich*, ZEW Wirtschaftsanalysen, 42.
- Cahuc, P. und P. Michel (1996), *Minimum Wage, Unemployment and Growth*, European Economic Review, 40, 1463 - 1482.
- Cahuc, P. und A. Zylberberg (2004), *Labor Economics*, The MIT Press, Cambridge.

- Card, D. (1992) *Using Regional Variation in Wages to Measure the Effects of the Federal Minimum Wage und Do Minimum Wages Reduce Employment? A Case Study of California, 1987-89*, *Industrial and Labour Review*, 46(1), 22 – 37 und 38 – 54.
- Card, D. und A. B. Krueger (1994) *Minimum Wages and Employment - A Case Study of the Fast-Food Industry in New Jersey and Pennsylvania*, *American Economic Review*, 84, 772 – 793.
- Card, D. und A. B. Krueger (1995) *Myth and Measurement: The New Economics of the Minimum Wage*, Princeton University Press, Princeton.
- Card, D. und A. B. Krueger (2000) *Minimum Wages and Employment - A Case Study of the Fast-Food Industry in New Jersey and Pennsylvania: Reply*, *American Economic Review*, 90, 1397 - 1420.
- Cebulla, A. und D. Greenberg (2006) *The Effects of Welfare-to-work Programs in the United States: Findings from a Meta-analysis*, *Sozialer Fortschritt*, 55(6), 139 - 145.
- Dann, S., A. Kirchmann, A. Spermann und J. Volkert (2002a) *Einstiegsgeld in Baden-Württemberg*, Gutachten im Auftrag des baden-württembergischen Sozialministeriums, Tübingen.
- Dann, S., A. Kirchmann, A. Spermann und J. Volkert (2002b) *Modellversuch „Hessischer Kombi-lohn“ – Wissenschaftliche Begleitforschung des hessischen Modellversuchs*, Gutachten im Auftrag des baden-württembergischen Sozialministeriums, Tübingen.
- Deere, D., K. M. Murphy und F. Welch (1995) *Employment and the 1990 - 1991 Minimum-Wage Hike*, *American Economic Review Papers and Proceedings*, 85(2), 232 - 237.
- Dickens, R., S. Machin und A. Manning (1999) *The Effects of Minimum Wages on Employment: 24 Theory and Evidence from Britain*, *Journal of Labor Economics*, 17(1), 1 - 22.
- Dickert-Conlin, S. und D. Holtz-Eakin (2000) *Employee-Based versus Employer-Based Subsidies for Low-Wage Workers: A Public Finance Approach*, in: Card, D. E. (Hrsg.), *Finding Jobs: Work and Welfare Reforms*, New-York, 262 - 295.
- Dietz, F. (1988) *Strukturwandel auf dem Arbeitsmarkt*, *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung*, 21.
- Eissa, N. und H. Hoynes (2005) *Behavioral Responses to Taxes: Lessons from the EITC and Labor supply*, NBER Working Paper, 11729.
- Esping-Andersen, G. (2004) *Indicators and Social Accounting for 21st Century Social Policy*, mimeo, <http://www.oecd.org/dataoecd/6/52/33808704.doc>.
- Europäische Kommission (2004) *Employment in Europe*, Brüssel.
- Europarat (1961, 1996) *Europäische Sozialcharta*, Straßburg.
- Fertig, M., J. Kluge und M. Scheuer (2005) *Was hat die Reform der Minijobs bewirkt? Erfahrungen nach einem Jahr*, RWI Schriften, Heft 77.
- Fitzenberger, B. und W. Franz (2001) *Jobs. Jobs? Jobs! Orientierungshilfen für den Weg zu mehr Beschäftigung*, in: Franz, W., H. Hesse, H.J. Ramser und M. Stadler (Hrsg.), *Wirtschaftspolitische Herausforderungen an der Jahrhundertwende*, 3 - 42.
- Fitzenberger, B. und K. Kohn (2006) *Gleicher Lohn für gleiche Arbeit? Zum Zusammenhang zwischen Gewerkschaftsmitgliedschaft und Lohnstruktur in Westdeutschland 1985 bis 1997*, ZEW Discussion Paper, 06-006.
- Flinn, C. J. (2006) *Minimum Wage effects on Labor Market Outcomes under Search, Matching, and Endogenous Contact Rates*, *Econometrica*, 74(4), 1013 - 1062.
- Franz, W. (2006) *Arbeitsmarktökonomik*, 6. Auflage, Berlin.
- Gais, T., R. Nathan, I. Lurie und T. Kaplan (2001) *The Implementation of the Personal Responsibility Act of 1996: Commonalities, Variations and the Challenge of Complexity*, mimeo, http://www.rockinst.org/publications/federalism/pr_act.pdf.
- Gerhardt, M. und I. Meyer Larsen (2005) *Das „Hamburger Modell“ zur Beschäftigungsförderung*. Auswertungsbericht, Agentur für Arbeit, Hamburg.

- Gernandt, J. und F. Pfeiffer (2006) *Rising Wage Inequality in Germany*, ZEW Discussion Paper, 06-019.
- Gewiese, T., J. Hartmann, G. Krug und H. Rudolph (2004) *Das Mainzer Modell aus Sicht der Arbeitnehmer und Betriebe*, Befunde aus der Begleitforschung, Forschungsverbund "Mainzer Modell", Projektbericht.
- Grogger, J. (2003) *The Effects Of Time Limits, the EITC, and other Policy Changes on Welfare Use, Work, and Income among Female-headed Families*, The Review of Economics and Statistics, 85(2), 394 - 408.
- Hamann, S., G. Krug, M. Köhler, W. Ludwig-Mayerhofer und A. Hackett (2004) *Die IAB-Regionalstichprobe 1975-2001: IAB-R01*, ZA-Information, 55, 34 - 59.
- Hausmann, J. und P. Ruud (1984) *Family labor supply with taxes*, The American Economic Review, Band 74, 242 - 248.
- Heckman (1979) *Sample Selection Bias as a Specification Error*, Econometrica, 47(1), 153 - 162.
- Hotz, V. J. und J. K. Scholz (2001) *The Earned Income Tax Credit*, NBER Working Paper, 8078.
- IAB (2005) *IAB Handbuch Arbeitsmarkt*, Campus Verlag, Frankfurt und New York.
- IW Köln (2006) *Niedriglohn und Armut: Zwei Paar Schuh*, IWD, 24.
- Jacobebbinghaus, P. und V. Steiner (2003) *Dokumentation des Steuer-Transfer-Mikrosimulationsmodells STSM – Version 1995-1999*, ZEW Dokumentation, 03-06.
- Kalina, T. und C. Weinkopf (2006) *Mindestens sechs Millionen Niedriglohnbeschäftigte in Deutschland: Welche Rolle spielen Teilzeitbeschäftigung und Minijobs*, IAT-Report 2006-03.
- Kaltenborn, B. (2003) *Abgaben und Sozialtransfers in Deutschland – eine empirische Analyse ihrer Wechselbeziehungen im Hinblick auf verteilungspolitische Effizienz und Arbeitsanreize*, Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen, Bonn.
- Kaltenborn, B., S. Koch, U. Kress, U. Walwei und G. Zika (2003) *Sozialabgaben und Beschäftigung*, Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 4, 672 - 688.
- Kaltenborn, B., G. Krug, H. Rudolph, C. Weinkopf und E. Wiedemann (2005) *Evaluierung der arbeitsmarktpolitischen Sonderprogramme CAST und Mainzer Modell*, Forschungsbericht 552, Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit, Berlin.
- Katz, L. F. (1996) *Wage Subsidies for the Disadvantaged*, NBER Working Paper, 5679.
- Kohn, K. (2006) *Rising Wage Dispersion, After All! The German Wage Structure at the Turn of the Century*, ZEW Discussion Paper, 06-031.
- Laroque, G. und B. Salanié (2002) *Labour Market Institutions and Employment in France*, Journal of Applied Econometrics, 17, 25 – 48.
- Layard, P. R. G. (1997) *Preventing long-term unemployment: an economic analysis*, in: D. J. Snower und G. de la Dehesa, Unemployment policy: Government options for the labor market, 333 - 349.
- Lemke, R. J., R. J. Witt und A. D. Witte (2004) *The Transition from Welfare to Work*, University of Surrey, Department of Economics, Discussion Paper, 0504.
- Lohse, T. (2006) *Zum optimalen Verhältnis von Sozialhilfe und Arbeitslosengeld II*, ifo Dresden berichtet 02/2006, 16 - 19.
- MaCurdy, Th. und F. McIntyre (2004) *Helping Working-Poor Families. Advantages of Wage-Based Tax Credits over the EITC and Minimum Wages*, Employment Policies Institute.
- Manning, A. (2003) *Monopsony in Motion: Imperfect Competition in Labor Markets*, Princeton University Press.
- Manning, A. (2006) *A Generalized Model of Monopsony*, Economic Journal, 116, 84 - 100.
- Marlier, E. und S. Ponthieux (2000) *Niedriglöhne in den Ländern der EU*, 11/2000, Eurostat.

- Meyer, B. D. (2002) *Labor Supply at the Extensive and Intensive Margins: The EITC, Welfare, and Hours Worked*, American Economic Review, AEA Papers and Proceedings, 373 - 379.
- Meyer, B. D. und D. T. Rosenbaum (2001) *Welfare, the Earned Income Tax Credit, and the Labor Supply of Single Mothers*, The Quarterly Journal of Economics, 116(3), 1063 - 1114.
- Möller, J. (2005) *Lohnungleichheit in West- und Ostdeutschland im Vergleich zu den USA*, Universität Regensburg, Working Paper.
- Möller, J. (2006) *Ein zweiter Blick auf den Mindestlohn – Zur Bewertung der Arbeitsmarktpolitik der Großen Koalition aus wissenschaftlicher Sicht*, ifo Schnelldienst, 7, 17 - 20.
- Moffitt, R. A. (2001) *From Welfare to Work: What the Evidence Shows*, Johns Hopkins University, mimeo, <http://www.econ.jhu.edu/people/moffitt/welfareReform.html>.
- Monopolkommission (2006) *Mehr Wettbewerb auch im Dienstleistungssektor*, Sechzehntes Hauptgutachten der Monopolkommission.
- Neumark, D. und W. Wascher (1999) *A cross-national analysis of the effects of minimum wages on youth employment*, NBER Working Paper, 7299.
- Neumark, D. und W. Wascher (2000) *Minimum Wages and Employment - A Case Study of the Fast-Food Industry in New Jersey and Pennsylvania: Comment*, American Economic Review, 90, 1362 - 1396.
- Nickell, St. und B. Bell (1997) *Would Cutting Payroll Taxes on the Unskilled Have a Significant Impact on Unemployment?*, in: D. J. Snower und G. de la Dehesa (Hrsg.), *Unemployment Policy: Government Options for the Labour Market*, 296 - 328.
- OECD (1998) *Employment Outlook*, Paris.
- OECD (2002) *Employment Outlook*, Paris.
- OECD (2003) *Employment Outlook*, Paris.
- OECD (2004) *Employment Outlook*, Paris.
- OECD (2005) *Employment Outlook*, Paris.
- OECD (2006) *OECD-Wirtschaftsberichte: Deutschland*, Paris.
- Remy, V. (2005) *Éléments de bilan sur les travaux évaluant l'efficacité des allègements de 13 cotisations sociales employeurs*, DARES Document d'études, 101.
- Rhein, T., H. Gartner und G. Krug (2005) *Niedriglohnsektor: Aufstiegschancen für Geringverdiener verschlechtert*, IAB Kurzbericht, 3.
- Rhein, T. und M. Stamm (2006) *Niedriglohnbeschäftigung in Deutschland - Deskriptive Befunde zur Entwicklung seit 1980 und Verteilung auf Berufe und Wirtschaftszweige*, IAB Forschungsbericht, 12.
- RWI (2004) *Aspekte der Entwicklung von Minijobs*, Abschlussbericht, Essen.
- RWI, ISG, IWH, GISA, Team Burda (2005) *Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Modul 1f: Verbesserung der beschäftigungspolitischen Rahmenbedingungen und Makrowirkungen der aktiven Arbeitsmarktpolitik*, Bericht 2005.
- Sachverständigenrat (2001) *Für Stetigkeit - gegen Aktionismus*, Jahresgutachten 2001/02.
- Sachverständigenrat (2002) *Zwanzig Punkte für Beschäftigung und Wachstum*, Jahresgutachten 2002/03.
- Sachverständigenrat (2003) *Staatsfinanzen konsolidieren - Steuersystem reformieren*, Jahresgutachten 2003/04.
- Sachverständigenrat (2004) *Erfolge im Ausland – Herausforderungen im Inland*, Jahresgutachten 2004/05.
- Sachverständigenrat (2005) *Die Chance nutzen - Reformen mutig voranbringen*, Jahresgutachten 2005/06.

- Schneider, F. (2006) *Nur noch leicht sinkende Schattenwirtschaft in Deutschland im Gegensatz zu anderen OECD-Ländern im Jahr 2006: Fluch oder Segen?*, mimeo.
- Schneider, H., K. F. Zimmermann, H. Bonin, K. Brenke, J. Haisken-DeNew, W. Kempe (2002) *Beschäftigungspotentiale einer dualen Förderstrategie im Niedriglohnbereich*, IZA Research Report, 5.
- Schneider, H. und H. Bonin (2005) *Wohlfahrts- und Verteilungseffekte eines allgemeinen Freibetrags bei den Sozialabgaben*, IZA Discussion Paper, 1490.
- Schöb, J. und J. Weimann (2006) *Arbeit ist machbar. Die Magdeburger Alternative: Eine sanfte Alternative für Deutschland*, 5. Auflage.
- Sinn, H. W. (2002) *Die Höhle in der Eiger-Nordwand. Eine Anmerkung zum Mainzer Modell und zum Wohlfahrtsstaat an sich*, ifo Schnelldienst, 3, 20 – 25.
- Spermann, A. und H. Strotmann (2005) *The Targeted Negative Income Tax (TNIT) in Germany: Evidence from a Quasi Experiment*, ZEW Discussion Paper, 05-68.
- Spermann, A. (2006) *Der Kombilohn: Chancen, Gefahren und Erfahrungen aus Modellversuchen*, Wirtschaftspolitische Blätter, 53(2), 173 - 189.
- Stancanelli, E. (2006) *Evaluating the impact of the French tax credit programme: A difference in difference model*, OFCE Working Paper, 2004-07.
- Steiner, V. und P. Jacobebbinghaus (2003) *Reforming Social Welfare as we know it? A Microsimulation Study for Germany*, ZEW Discussion Paper, 03-33.
- Steiner, V. und K. Wrohlich (2004) *Work Incentives and Labor Supply Effects of the "Mini-Jobs Reform" in Germany*, DIW Discussion Paper, 438.
- Stewart, M. B. (2004) *The Employment Effects of the National Minimum Wage*, Economic Journal, 114, C 110 - C 116.
- Strengmann-Kuhn, W. (2000) *Niedrige Lohneinkommen: ein Indiz für prekäre Einkommenssituationen im Haushaltskontext?*, in: Schupp, J. und H. Solga (Hrsg.), *Niedrig entlohnt = niedrig qualifiziert? Chancen und Risiken eines Niedriglohnsektors in Deutschland*, Berlin DIW/MPIfB.
- Van den Berg, G. J. und B. van der Klaauw (2005) *Job Search Monitoring and Sanctions*, CESifo DICE Report, 2, 26 - 29.
- Van Soest, A. (1995) *Structural Models of Family Labor Supply – A Discrete Choice Approach*, The Journal of Human Resources, 30(1), 63 - 88.
- WSI-Tarifarchiv (2006) *Elemente qualitativer Tarifpolitik*, Hans-Böckler Stiftung, <http://www.tarifspiegel.de>.
- ZEW, IAB, IAT (2005) *Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Modul 1d: Eingliederungszuschüsse und Entgeltsicherung*, Bericht 2005.

Art.-Nr.: 7700002-07900-1
ISBN: 978-3-8246-0800-3